



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ  
I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2017 | ISSN 2543-8190

XVIII

TOM

9

ZESZYT

I

CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Konrad Raczkowski

Jarosław Klepacki

# Globalna i lokalna ekonomia rozwoju - szanse i zagrożenia



WYDAWNICTWO  
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK



# PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2017 | ISSN 2543-8190

XVIII

TOM

9

ZESZYT

I

CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Konrad Raczkowski

Jarosław Klepacki

## Globalna i lokalna ekonomia rozwoju - szanse i zagrożenia



WYDAWNICTWO  
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

**Redakcja naukowa:** Konrad Raczkowski, Jarosław Klepacki

**Korekta:** Lidia Pernak, Witold Kowalczyk

**Skład:** Witold Kowalczyk

**Projekt okładki:** Marcin Szadkowski

© **Copyright:** Społeczna Akademia Nauk



ISSN 2543-8190

Wersja elektroniczna publikacji jest wersją podstawową, dostępna na stronie:

[piz.san.edu.pl](http://piz.san.edu.pl)

5	<i>Wstęp</i>
<b>Część I</b>	
<b>Wielopłaszczyznowe aspekty globalnej ekonomii rozwoju</b>	
13	<b>Olga Ilyash, Nataliia Buhaichuk</b>   <i>Social Determinants of Economic Development Theories</i>
29	<b>Nina Stępnicka</b>   <i>On-demand economy vs. szanse i zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego</i>
41	<b>Małgorzata Czermińska</b>   <i>European Union's New Generalised System of Preferences – A New Scenario for Development of Trade with the EU for Beneficiaries of the System?</i>
59	<b>Marta Postuła</b>   <i>Czynniki łagodzące skutki kryzysu gospodarczego</i>
71	<b>Aleksandra Kowalska</b>   <i>Systemy wymiany informacji o oszustwach żywnościowych w Unii Europejskiej</i>
87	<b>Urszula K. Zawadzka-Pąk</b>   <i>Instrumenty ograniczania deficytu i długu sektora general government i ich skuteczność w państwach UE i EFTA</i>
101	<b>Natasza Duraj</b>   <i>Przestępstwa o charakterze ekonomicznym, popełniane na terytorium Federacji Rosyjskiej i ich unormowanie w rosyjskim Kodeksie karnym</i>
113	<b>Elżbieta Bombińska</b>   <i>Metody pomiaru obrotów międzynarodowego handlu usługowego</i>
127	<b>Zbysław Dobrowolski</b>   <i>Prolegomena etnocentryzmu publicznego</i>
137	<b>Katarzyna Żukrowska</b>   <i>The New Financial Realities in the EU Caused by Change of Revenues of the General Budget After Brexit. The Case of Poland</i>



## Część II

### Sprawność państwa – skuteczność i ekonomiczność instytucji

- 157 **Zbysław Dobrowolski** | *Ocena programów polityki społecznej*
- 169 **Janusz Płaczek** | *Nowy podział administracyjny Polski szansą na dodatkowy rozwój społeczno-gospodarczy*
- 181 **Grzegorz Olczyk** | *Inercja nieformalnych instytucji w rozwoju ekonomicznym Polski*
- 195 **Grzegorz Zimon** | *Bezpieczeństwo ekonomiczne mikrojednostek*
- 207 **Katarzyna Wójtowicz** | *Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) a bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST)*
- 221 **Dominika Tchórzewska** | *Przedsiębiorczość i zarządzanie w wieku neokolonializmu cyfrowego: szanse i zagrożenia dla Polski w XXI w.*
- 239 **Michał Klimek** | *The Role of Poland in the Shaping of the International Order – an Economic Threat or an Opportunity?*
- 251 **Przemysław Czernicki, Marian Szolucha** | *Funkcjonowanie rurociągu OPAL jako zagrożenie dla bezpieczeństwa i rozwoju energetycznego RP w sektorze gazu ziemnego*
- 267 **Magdalena Redo** | *Ocena skuteczności elastycznej linii kredytowej MFW we wzmacnianiu bezpieczeństwa finansowego polskiej gospodarki*
- 281 **Bianka Godlewska-Dzioboń** | *Techniczne uzbrojenie pracy a wydajność pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1993–2013*

## Wstęp

Niniejszy zeszyt naukowy jest kolejną częścią zapoczątkowanego w 2013 r. cyklu naukowego „Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego”, poświęconego aktualnej dyskusji na temat szeroko rozumianego funkcjonowania systemu gospodarczego w warunkach zmiennego otoczenia zewnętrznego oraz aktywnych ryzyk i zagrożeń. Chcąc przybliżyć i uszczegółowić to wielopłaszczyznowe zjawisko, tym razem sięgamy do ekonomii rozwoju poszukującej odmiennych koncepcji rozwojowych w ramach integracji gospodarczej, działalności państwa i rynku. Ta subdyscyplina naukowa już dawno stała się immanentnym elementem szeroko rozumianego bezpieczeństwa ekonomicznego obrotu gospodarczego, generując tym samym potrzebę i przestrzeń do nowych badań interdyscyplinarnych.

Na publikację składają się artykuły poświęcone tematyce ewolucji ekonomii rozwoju w ramach podejść zarówno ekonomii pozytywnej, jak i ekonomii normatywnej, skoncentrowanych na szansach i zagrożeniach dalszego rozwoju międzynarodowego, rozwoju Polski, a także przedsiębiorczości i możliwości zarządzania rozwojem gospodarczym.

Tom podzielony jest na dwie części. Pierwsza z nich nosi tytuł: „Wielopłaszczyznowe aspekty globalnej ekonomii rozwoju”, druga natomiast zatytułowana została „Sprawność państwa – skuteczność i ekonomiczność instytucji”.

Część pierwszą rozpoczyna artykuł Olgi Ilyash i Natalii Buhaichuk zatytułowany „Social Determinants of Economic Development Theories”. Autorki starają się udowodnić koncepcję wektora społecznego rozwoju gospodarczego, który stanowi główny priorytet krajowej modernizacji gospodarki i bezpieczeństwa gospodarczego państwa. Przedstawiono teorie, które kładą nacisk na społeczny wymiar modelu wzrostu gospodarczego, zastosowano teorie równowagi ekonomicznej w analizie rozwoju krajów słabo rozwiniętych oraz neoklasyczne i keynesowskie koncepcje o podobnym znaczeniu społecznym teorii rozwoju gospodarczego.

W kolejnym artykule – „On-demand economy vs. szanse i zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego” – Nina Stępnicka stara się przybliżyć zjawisko *gig economy* identyfikowanej jako model biznesowy, forma współpracy, rodzaj interakcji, trend, koncepcja czy forma aktywności w internecie, stanowiąca współcześnie je-

den z ważnych komponentów nowej rzeczywistości ekonomicznej i stosunków gospodarczych XXI w.

Małgorzata Czermińska w opracowaniu „European Union’s New Generalised System of Preferences – A New Scenario for Development of Trade with the EU for Beneficiaries of the System?” przybliża rolę i znaczenie Powszechnego Systemu Preferencji (GSP), który Unia Europejska stosuje już prawie pół wieku. Głównym celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie czy zreformowany GSP stanowi nowy scenariusz wymiany handlowej beneficjentów systemu z Unią Europejską, czy może wprowadzone zmiany nie są na tyle znaczące i w praktyce nie powodują istotnych zmian w eksporcie do UE beneficjentów systemu.

Z kolei Marta Postuła w artykule „Czynniki łagodzące skutki kryzysu gospodarczego” odnosi się do współczesnej polityki gospodarczej realizowanej w różnych krajach uwzględniającej zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Wskazuje na konieczność poszukiwania nowych elementów mogących ograniczyć ryzyko przyszłych kryzysów finansowych oraz ewentualne ich skutki dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

W następnym opracowaniu – „Systemy wymiany informacji o oszustwach żywnościowych w Unii Europejskiej” – Aleksandra Kowalska podkreśla znaczenie oszustwa żywnościowego (*food fraud*) jako bezprawnego wprowadzenia w błąd umotywowanego chęcią zwiększenia zysku ekonomicznego przy użyciu żywności. Celem tej publikacji jest analiza i ocena funkcjonowania sieci EU Food Fraud Network i systemu AAC (*Administrative Assistance and Cooperation*) oraz zestawienie zasad funkcjonowania systemu RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*) oraz AAC & EU FFN.

Urszula Zawadzka-Pąk w artykule „Instrumenty ograniczania deficytu i długu sektora *general government* i ich skuteczność w państwach UE i EFTA” prezentuje niepublikowane dotąd wyniki badań w zakresie skuteczności rozwiązań prawnych i instytucjonalnych stosowanych bezpośrednio lub pośrednio w celu ograniczania deficytu sektora *general government*, a w konsekwencji zadłużenia tego sektora w krajach Unii Europejskiej i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Analizie poddano stopień integracji europejskiej (przynależność do UE, UGW oraz Paktu fiskalnego), wdrożenie reguł fiskalnych (wydatkowych, dochodowych, zadłużenia oraz salda), a także ustanowienie rad fiskalnych w trzech różnych okresach, tj. przed kryzysem (2005 r.), w trakcie jego trwania lub niedługo po zakończeniu w zależności od państwa (2010 r.) oraz kilka lat po jego zakończeniu (2015 r.).

Opracowanie Nataszy Duraj, zatytułowane: „Przestępstwa o charakterze ekonomicznym, popełniane na terytorium Federacji Rosyjskiej i ich unormowanie w rosyjskim Kodeksie karnym”, koncentruje się wokół zagadnień dotyczących przestępstw o charakterze ekonomicznym popełnianych na terytorium Federacji Rosyjskiej. W opracowaniu ukazano unormowanie tych przestępstw w rosyjskim Kodeksie karnym oraz zaprezentowano dane o tych przestępstwach w latach 2009–2016, pochodzące z materiałów zgromadzonych przez Prokuraturę Generalną Federacji Rosyjskiej.

Z kolei w kolejnym opracowaniu – artykule Elżbiety Bombińskiej pt. „Metody pomiaru obrotów międzynarodowego handlu usługowego” – dokonana zostaje charakterystyka metod pomiaru międzynarodowego handlu usługami według wskazań MSITS. W procesie badawczym wykorzystano przede wszystkim studia literatury, w szczególności „Manual on Statistics of International Trade in Services” oraz „Balance of Payments and International Investment Position Manual”. W artykule omówiono na wstępie metodologię handlu usługowego stosowane przez MFV i WTO, wskazując na podstawowe różnice między nimi.

W kolejnym artykule pt. „Prolegomena etnocentryzmu publicznego” Zbysława Dobrowolskiego autor przedstawia oryginalne, wstępne wyniki badań zjawiska etnocentryzmu publicznego, który nie jest rozpoznany z punktu widzenia dyscypliny nauk o zarządzaniu. W artykule zaprezentowano autorską definicję etnocentryzmu publicznego i nową typologię etnocentryzmu społecznego.

Część pierwszą kończy artykuł Katarzyny Żukrowskiej pt. „The New Financial Realities in the EU Caused by Change of Revenues of the General Budget After Brexit. The Case of Poland”. Autorka przedstawia w nim główne drogi kształtujące zmiany finansowe Unii Europejskiej, możliwe scenariusze dla przyszłego rozwoju budżetu, wreszcie formułuje zalecenia dla Polski, które można uznać za rozwiązania minimalizujące niepożądane koszty. Te realności można postrzegać jako silne bodźce, które kształtują warunki bezpieczeństwa dla wielu nowych członków UE, takich jak Polska, Czechy czy Węgry.

Drugą część publikacji rozpoczyna artykuł „Ocena programów polityki społecznej” Zbysława Dobrowolskiego, gdzie autor przedstawia wyniki badań niektórych programów publicznych realizowanych w ramach polityki społecznej, w których skupiono uwagę na przyjętych sposobach oceny realizacji celów programów. W artykule zaprezentowano autorską definicję polityki społecznej. Zidentyfikowano problemy badawcze wymagające rozwiązania.

W następnym artykule – autorstwa Janusza Płaczk zatytułowanym „Nowy podział administracyjny Polski szansą na dodatkowy rozwój społeczno-gospodarczy” – znajdziemy uzasadnienie potrzeby utworzenia nowej mapy administracyjnej Polski, co według autora stanowiłoby impuls do szybszego rozwoju społeczno-gospodarczego nowych metropolii, poprawy sprawności zarządzania państwem i dalszego niwelowania różnic między regionami naszego kraju.

W artykule Grzegorza Olczyka pt. „Inercja nieformalnych instytucji w rozwoju ekonomicznym Polski” autor w swoich analizach koncentruje się na instytucjonalizmie, który stanowi ramy pojęciowe oraz conceptualne służące sprzęganiu struktur odniesienia w sieci polityki, ekonomii i społeczeństwa. Wykorzystując ideę kultury ekonomicznej zaproponowane jest rozwiązanie z elementami koncepcji nieformalnych instytucji.

Z kolei w opracowaniu Grzegorza Zimona „Bezpieczeństwo ekonomiczne mikro-jednostek” autor podejmuje się oceny zmian dotyczących rachunkowości i sprawozdawczości finansowej w mikrojednostkach.

W kolejnym artykule – „Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) a bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST)” – autorka Katarzyna Wójtowicz dokonuje analizy konstrukcji prawnej oraz oceny skuteczności i efektywności wprowadzonego w roku 2014 indywidualnego wskaźnika zadłużenia. W opracowaniu wykorzystano metody poznania empirycznego, w szczególności zaś obserwację, porównanie i pomiar. Badania przeprowadzono na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego z województwa lubelskiego, opierając się na danych finansowych obejmujących lata 2011-2016, a pochodzących z wieloletnich prognoz finansowych (WPF) oraz sprawozdań z wykonania budżetów udostępnionych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Lublinie.

W następnym opracowaniu – autorstwa Dominiki Tchórzewskiej, zatytułowanym „Przedsiębiorczość i zarządzanie w wieku neokolonializmu cyfrowego: szanse i zagrożenia dla Polski w XXI w.” – podejmowany jest problem rozwoju przedsiębiorczości i sprawnego zarządzania w warunkach neokolonializmu cyfrowego. W szczególności zwrócono uwagę na przyczyny neokolonializmu cyfrowego, w tym zjawisko Big Data, koncentrację światowego kapitału w rękach nielicznych podmiotów gospodarczych, monopolizację przestrzeni internetu, emigrację wykształconych Polaków do technologicznych metropolii, itp. Podjęto próbę zdefiniowania miejsca Polski w cyfrowym wyścigu z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego, a także szans i zagrożeń rozwojowych oraz kierunków pożądanego rozwoju przedsiębiorczości w społeczeństwie informacyjnym.

Z kolei Michał Klimek w opracowaniu zatytułowanym „The Role of Poland in the Shaping of the International Order – an Economic Threat or an Opportunity?” podejmuje się określenia ekonomicznych skutków, szans i zagrożeń dla Polski, spowodowanych działaniami w kształtowaniu obecnego ładu międzynarodowego. W konsekwencji zmian w ładzie międzynarodowym państwo lub organizacja dokonuje oceny zmian oraz deklaruje odpowiednie działania. Artykuł przedstawia również skutki ekonomiczne kształtowania ładu międzynarodowego oraz ekonomiczne szanse i zagrożenia dla Polski związane z tymi działaniami.

Przemysław Czernicki i Marian Szołucha w artykule „Funkcjonowanie rurociągu OPAL jako zagrożenie dla bezpieczeństwa i rozwoju energetycznego RP w sektorze gazu ziemnego” wskazują na zależności istniejące pomiędzy przyznaniem przez Komisję Europejską rosyjskiemu koncernowi Gazprom faktycznego władania rurociągiem OPAL a zagrożeniem dla bezpieczeństwa energetycznego i ekonomicznego Polski oraz innych państw Europy Środkowo-Wschodniej.

W następnym artykule – zatytułowanym „Ocena skuteczności elastycznej linii kredytowej MFW we wzmacnianiu bezpieczeństwa finansowego polskiej gospodarki” – autorstwa Magdaleny Redo poruszany jest wątek znaczenia elastycznej linii kredytowej MFW. W opinii autorki zbyt długo utrzymywany parasol ochronny MFW demotywuje od prawie dekady rządy w Polsce do działań na rzecz trwałego wzmacniania stabilności i wiarygodności polskiej gospodarki, usypia ich czujność, rozluźnia dyscyplinę w finansach państwa, obniżając odporność gospodarki na szoki, ograniczając jej przyszłe możliwości rozwojowe, zwiększając ryzyko inwestycyjne w Polsce, zawyżając rynkowy koszt kapitału, obniżając atrakcyjność i konkurencyjność polskiej gospodarki.

Z kolei Bianka Godlewska-Dzioboń w opracowaniu „Techniczne uzbrojenie pracy a wydajność pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1993–2013” przeprowadza analizę zależności pomiędzy technicznym uzbrojeniem pracy, a wydajnością pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Wykonana została także analiza i ocena wydajności pracy w tych krajach na tle wybranych krajów UE-15. Okres badawczy obejmował lata 1993–2013. W pracy podjęto także próbę identyfikacji determinantów wydajności pracy.

Jako redaktorzy naukowcy zachęcamy Państwa do lektury, stawiania pytań i budowania konstruktywnej krytyki poprzez poszukiwanie zgodności sądów z rzeczywistym stanem rzeczy.





## Część I

---

# Wielopłaszczyznowe aspekty globalnej ekonomii rozwoju



**Olga Ilyash\***

University of Economy in Bydgoszcz, Poland

**Nataliia Buhaichuk**

Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute, Ukraine

## Social Determinants of Economic Development Theories

**Abstract:** This article proves a conceptuality of social vector of economic development as being the main priority of the national economic modernization and economic safety of state. Theories including social determinant of model of economic growth were determined, theories of economic balance for analysis of the underdeveloped countries development were revised as well as Neoclassical and Keynesian concepts that have similar social importance of theories of economic development. Theories of dualistic economics where the economic development is viewed as a process of overcoming dualism between traditional and modern economic sectors were discussed. The article proves that the main socially important obstacle to the rise of capitalism is an impossibility of poor countries to create capital. Also discussed was the necessity to build a three-sector model of economic development where redistribution of human capital between the two countries is possible. Four types of economic development models consistent with the main social dominant theories of economic thought were chosen, and they are as follows: Keynesian, Neoclassical, Institutional and New Endogenous models of growth. In fact, the main factor of economic development is the human capital and the accumulation of knowledge, and the priority factor of economic development is to improve the living standards and the possibility to satisfy needs of all members of society.

**Key-words:** theories, economic development, economic growth, social determinant, living standards, social safety

\* oliai@meta.ua

## Introduction

Nowadays, the world faces more and more difficult social challenges and highly developed countries are looking for ways to improve the state and quality of life of society, directing political investments, business decisions and resources. However, social challenges associated with a low level of social development, poverty, low life expectancy of the population, threats to human health, low level and quality of life, a high level of cyberattacks, high external migration, high levels of social tension, low availability of housing, etc. are noticeably exacerbating.

Thus, for example, according to data from the American non-governmental organization Social Progress Imperative, the index of social development of Ukraine in 2016 is below average and amounts to 66.43, which places Ukraine in the 63rd place among 133 countries of the world. It shows the slowdown of economic development because of such social constraints as corruption (109th place), crime rate (109th), availability of housing (116th), state of the environment (118th), health and longevity (127th), freedom to choose a way of living (132nd). However, despite numerous political, economic and social challenges, Ukraine, according to the level of the index of social development, outstripped all CIS countries: Belarus took 66th place, Armenia – 67th, and Russia – 75th place.

Therefore, the above-mentioned social challenges present a threat to the level of economic security, and hence, to social development of people as the main driving force of state development in general. At the same time, the social vector of economy modernization becomes the main prerequisite for the reduction of social risks and threats, motivation for development of science and technology, an effective tool for solving socio-economic problems and the main factor of economic security. While the increase of the level and quality of life of the population, the ability to meet diverse needs of all members of society remains the priority factor of economic development.

## Theoretical provisions and research concepts

The social vector of economic modernization is the main prerequisite for reducing social risks and threats, the driving force behind the development of science and technology, an effective instrument for solving socio-economic problems and the main

factor of economic security. Therefore, the priority factor of economic development is to improve the level and quality of life of the population and the ability to meet the diverse needs of all members of society.

Long-term studies of J. Schumpeter [1982, p. 142] suggest that development is a dynamic phenomenon, therefore it is defined by the particular change of the trajectory, the shift of the equilibrium state by moving the economic system from the set at a specific point in time of the center of equilibrium to another, a permanent economic adjustment to the changing center of balance.

It should be noted that the Neoclassic and the Keynesians concepts have similar social importance of theories of economic development, the focus of which is the problem of correlation between savings and investments, as well as the balance between population growth and capital accumulation, whereas the institutional model of economic development is based on different theoretical basis where the main social factor is the significance of values, knowledge and social needs. Institutional concepts are: "Asian drama" by G Myrdal, the T. Schulz Concept, the Concept of E. de Soto, and others. Therefore, there are four types of economic development models in economic theory in line with the main schools of economic thought: Keynesian, Neoclassical, Institutional, and New endogenous development model. Among Keynesian models of economic development are: the theory of the "cycle of poverty" by H.Singer, R. Prebisch, H. Leibenstein, R.Nurkse and B. Knall; the Theory of stages of economic growth by W. Rostow, The Big push model of P.Rosenstein-Rodan, R. Harrod, E. Domar, A. Hirshman; Two-gap model of the economic growth by H. Chenery, M. Bruno A. Strout.

Methodological and theoretical basis of this work is principle of theory of safety, theory of the systems, social and human development, institutionalism, risks, conceptions of social conflict and fundamental monographic publications of domestic and foreign scientists from the problems of economic development and social safety. In the process of research both scientific and special methods were used: abstractly logical (for opening theoretical-methodological principles of economic development) and institutional-evolutional (for the exposure of changes in character of social dominant of theories of economic development).

## The Cycle of Poverty

Economic development is a process of structural and dynamic modernization of social and economic system, a polyvariant cyclic process that displays itself through quantitative and qualitative changes in the system structure saving its entirety, and the strength of this development is provided only under the conditions of its managing by oversystem and economic balance.

In the middle of the 20th century because of usage of economic balance theory for analysis of underdeveloped countries, the theories of "Cycle of poverty" appeared. The concept of "the cycle of poverty" was at first proposed in 1949-1950 by H. Singer and R. Prebisch who tried to explain interrelation between the economic development and demographic situation. [Nureyev 2008, p. 17]. Therefore, according to this theory, the growth of per capita national income and improvement of population living conditions are levelled by demographic growth. Further another variant of "Cycle of poverty" theory was proposed by H. Leibenstein, stating that the average per capita income increases in the result of agricultural productivity growth, but it is rapidly assimilated by the growth of population number [Nureyev 2004, p. 37-38].

Continuing the scientific discourse of "the cycle of poverty", we should pay attention to the point of view of R. Nurkse [1961, p. 5] who notes that the deficit of capital leads to low labor productivity, hence conditions low income level, decrease of purchase power and agreeably the decrease of motivation to invest that in turn leads to capital deficit again. While B. Knall described "the cycle of poverty" as one connected to low labor force qualification and undeveloped system of education and professional training. The scientist notes that the low level of economic growth determines the lack of financing of education and professional training systems that causes its underdevelopment. The consequence is the lack of qualified labor force that in its turn forms no conditions for labor productivity growth [Pasichnyk 2009]. Consequently, the economy stagnation conditioned by the decrease of labor productivity gives no opportunity to give enough financing for development of education and professional training and retraining system.

"Big push" model created by P. Rosenstein-Rodan is a synthesis of "the cycle of poverty" and "economic growth stages" theories. The main attention is devoted to the role of autonomous investments, stipulated by the economical policy of the country, aimed at national income increase [Nureyev 2008, p. 26]. Therefore, economic growth in theories of dualistic economy functioning is considered as a process of overcoming

dualism between traditional and modern economy sectors. Limiting with traditional and modern sectors and not taking into account the other ones (services sphere, export and orientation sphere, social sphere etc.) are the disadvantages of this theories, as well as underestimation of difficulty of overcoming dualism between them.

In the work of R. Solow "On the issue of economic growth theory" [1956] found the social determinant of economic growth model can also be found. Moreover, it is emphasized that the main reason of economic resilience in Harrod–Domar model is a fixed value of capital capacity, which reflects the strict correlation between the production factors – labor and capital or capital intensity. It is not surprising that in such case one of these factors is often "underloaded". Nevertheless, according to the social principles of neoclassic theory, the proportions between capital and labor should be changeable. This is the sense of neoclassic character of growth theory by R. Solow [Avtonomova 2002, p. 547–548].

## **Asian drama: An Inquiry into Poverty of Nations**

It should also be noted that a social component of economic development outlined by the Swedish economist G. Myrdal, which can be found in his three-volume edition „Asian drama: An Inquiry into Poverty of Nations" [1968] considered that the main reasons for economic backwardness of developing countries are not the traditional economic system, but first of all the enormous depth of inequality in the society that impedes real systemic reforms because it does not provide an effective explanation and motivation for productive work. Therefore, in his opinion, the development should be understood as a satisfaction of basic needs of all members of society [Mishyn 2008, p.31].

It is worth to agree with a scientific conclusion in the concept of G. Myrdal, who believes that all problems of the underdeveloped countries are mainly due to the dominance of archaic, outdated institutions and outlook which predict the whole system of social, economic and spiritual life. In the opinion of the Authors the scientist's thesis considering fundamental change in the backward social and political institutions is crucial for the successful technical and economic development and is the most significant and grounded in the theory of economic development. In addition, Myrdal tried to prove that technical-and-economical modernization and comprehensive overhauls in field of control over population growth, distribution of cultivable



lands as well as in medicine and education can lead to rapid economic development of the countries of South Asia and contribute to the solution of sharp social problems of the region [Shevchenko 2012, p. 171].

Moreover, Schultz states that the educational level of population determines its ability to use information and technology for economic development. In his works „Investment in Human Capital: The Role of Education and of Research” [1971] and „Investing in People: The Economics of Population Quality” [1981] he noted that education makes people more productive and good healthcare keeps the scholastic investment and gives an opportunity to produce. Such human capital development theory represented a reorientation of economic science from the employment problems and use of labor resources to the problems of creating a qualitatively new workforce that is adequate to the goals and objectives of the present stage of scientific and technological revolution. In addition, T. Schultz confirms that human investment increase not only the level of labour productivity, but also the economic value of its time. The human factor quality is considered by him primarily as a tight resource that has economic value. The acquisition of this resource comes at cost. He notes that it is essential to consider the relationship between the profit obtained through the new quality and costs associated with its acquisition in assessment of human behavior, which determines the type and quantitative characteristics of the quality gained over a certain period of time. If the profit exceeds the costs, the reserves of high-quality community development properties are growing [Tebiev 2012, pp. 150–151].

## **The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World**

Latin American economist Hernando de Soto evaluated the quality of the social cut of the informal economy in his work “The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World” [1989]. He believes that the division of society into legal and illegal business “has a negative impact on the overall economy, reflected in lower productivity, disinvestment, inefficiency of the tax system, rising cost of public services, deceleration of technical progress and numerous difficulties in formulating macroeconomic policy” and does not dispense the society from the necessity to improve the institutional structure [Nureyev 2014, pp. 6–7]. E. de Soto claims the solution of this problem requires the approach of the legal system to reality.

It should be noted that the main socially significant obstacle to capitalistic prosperity is the inability of the poor regions of the world to create a capital, as it is proved in another E. de Soto's work "The Mystery of Capital" [2000] in which the author states that the concept of capital is not the accrued assets, but a new production capability. However, there is a question: which public institution is a capital transformation tool? E. de Soto believes this institution is the Property Right Institution which forms in the field of property relations. In other words, this refers to the nature and effectiveness of the legal infrastructure that underlies the system of ownership. Here is the principle: capital is only where the restrictions on access to legal private property are lifted [Golovko 2003, p. 414–415].

## Stock of human capital and its effectiveness

The basis of the social dominance of institutional models of economic development is the problem of reducing inequality, reducing unemployment, creating a qualitatively new workforce and increasing human capital in general. The interrelation between the social components of the Keynesian, neoclassical and institutional directions of economic development seems to have great influence on the formation of new endogenous development models, where education is the factor of macroeconomic development. These include: the model of R. Lucas, P. Romer's model, the model with the human capital of Mankiw–Romer–Weil, and the model of J. Grossman and E. Helpman, and others.

According to R. Lucas, in the proposed model of economic growth, the social dominant of economic development appears as a stock of human capital and its effectiveness. He proposed an original interpretation of the production function which included the proportion of labor costs for the creation of human capital, the human capital fund and the average level of human capital in the economy. Thus, in a state of dynamic equilibrium with a constant growth rate of physical and human capital and in the absence of external effects, the growth rate of output is completely determined by the growth of human capital.

The model of R. Lucas seems to allow to solve the problem of interpreting the differences in social parameters of economic growth for different countries, as well as explaining the widening gap between rich and poor countries. It is for this reason that Lucas and his followers put forward the hypothesis that training in practice is

the most important part in the accumulation of human capital. According to this assumption, human capital increases mainly in the process of working in a certain production sphere. The more products produced, the greater the experience of employees and the more discoveries and inventions occur. If a country has a comparative advantage in more advanced production, then thanks to specialists and training in practice it will further develop this advantage. This, to some extent, explains the low growth rates in developing countries, where a low level of development of production does not provide an opportunity to develop equipment and improve the skills of workers.

Unlike the R. Lukas model, in which the growth of human capital occurs in proportion to the time spent on training, P. Romer's model assumes that the total volume of the human capital of the system remains unchanged over the period under study. Only its distribution is possible between the sphere of production and the sphere of research and development in accordance with the function of consumer preferences. It is worth noting that the rate of economic growth in the Romer model is directly dependent on the size of human capital, concentrated in the acquisition of new knowledge. Thus, the development of free international trade contributes to an increase in the rate of growth, since the exchange of products widens the boundaries of the economic system and thus leads to an increase in the total human capital [Geyets 2007, p. 468]. P. Romer proved that equilibrium in the model of long-term growth under conditions of free competition can be achieved with the help of private firms through the endogenous accumulation of knowledge. In the context of his work, new knowledge is a product obtained through the redistribution of firms' profits in favor of research in the field of new technologies. Their creation by any firm must necessarily have an external effect and will benefit all other economic agents [Khomenko 2011, p. 486–487].

In Mankiw-Romer-Weil [1992] the basic social factor is human capital and the importance of knowledge accumulation. Therefore, the model improved by Western economists G. Mankiw, D. Romer and D. Weil, taking into account the growing mechanization and automation of production, increasing the efficiency of workers' labor, is directly dependent on their health, education, skills and acquired knowledge. The level of qualification of the workforce and the quality of physical capital complement each other, that is, the low quality of fixed assets can be compensated for by the high qualification of workers, and the high quality of capital is largely depreciated by the low skill level of the labor force [Lubokhinets 2011, p. 92].

At one time, J. Grossman and E. Helpman built a three-sector socially significant model of economic development (the sphere of research and development, the production of intermediate goods, the production of goods for final consumption), in which the redistribution of human capital between the two countries is allowed and shown in the framework of this model, that as we approach the equilibrium growth trajectory, the formation of transnational companies is possible. Therefore, additional subsidization of research and development in a country that has a relative primacy in the field of research and development leads to an increase in the overall growth rate of the modeled system. Similar subsidies in a country where the production of final products is more developed, rather than innovative activity, gives the opposite result. Thus, protectionist trade policy promotes economic growth when it is conducted by a country with a lower level of development of research and development, but shows the opposite effect if implemented by a country with relative advantages in research and development [Lubokhinets 2009, p. 117].

## **Genesis of the social dominant of economic development models**

Let us note that in the economic theory four types of models of economic development that correspond to the main socially dominant currents of economic thought were formed: Keynesian, neoclassical, institutional and new endogenous development models. The genesis of the social dominant of models of economic development is given in Table 1.

Table 1. The genesis of the social dominant theories of economic development

Models	Theories / concepts	The main provisions of scientific achievements	A meaningful vector of economic development
<i>Economic approach</i>			
<i>Keynesian model</i>	The theory of the “vicious circle of poverty” by G. Singer, R. Prebisch, H. Leibenstein, R. Nurkse and B. Knall	The growth of national income per capita and the improvement of the quality of living conditions depend on the population, the level of labor productivity and the volume of capital.	Economic development consists in variable technical and economic parameters and neglect of a number of elements of socio-economic relations
	Theory of stages of economic development U. Rostow	Identification of the stages of economic growth: traditional society, a transitional society, the stage of recovery, the stage of maturity, the stage of a high level of mass consumption, and the stage of finding a quality of life.	
	The theory of the “big push” of N. Rosenstein-Rodan, R. Harrod, E. Domar, A. Hirschman	The focus is on investments aimed at national income increasing; Balanced growth is achieved through unbalanced investments.	
	The model of economic growth with two deficiencies H. Chenery, M. Bruno and A. Straut	Economic development can be limited only by the scale of investment, but also by the cash funds of foreign exchange needed to acquire the most important production resources and equipment.	
<i>Neoclassical model</i>	The theory of the dualistic economy of W. Lewis	Economic growth in the industrial sector will be due to the attraction of additional labor, and in the traditional growth of production occur with a reduction in the number of employed.	Economic development is seen as a process of overcoming the dualism between the traditional and modern sectors
	Model of dualistic economy with excessive supply of labor by J. Fei and G. Ranis	The dualism of the labor market, the commodity market and the financial market is analyzed;	
	Model R. Solow	The rate of savings in the economy determines the size of the capital stock and, accordingly, the volume of production.	

<b><i>Institutional approach</i></b>		
<b><i>Institutional model</i></b>	"The Asian Drama" by G. Myrdal	Critical to successful technical and economic development is a fundamental change in backward social and political institutions.
	Concept of T. Schultz	The educational level of the population predetermines its ability to use information and technology for economic development.
	Concept of E. De Soto	Capital acts as a potential for the deployment of new production, and the institution of capital transformation is the institution of law.
<b><i>Social approach</i></b>		
<b><i>New endogenous models</i></b>	Model of R. Lucas	The most important part in the accumulation of human capital is training in practice.
	Model of P. Romer	The rate of economic growth is directly dependent on the size of human capital, concentrated in the sphere of obtaining new knowledge.
	Model with human capital of Man-kiw-Romer-Weil	The main factor of economic growth is human capital and the importance of accumulating knowledge.
	Model of J. Grossman and E. Helpman	Allowed redistribution of human capital between the two countries
		Economic development is understood as an investment in human capital and the elimination of poverty; Increasing the satisfaction of the basic needs of all members of society
		Economic development contributes to the accumulation of human capital and investment in education.

Source: own work

We also add that in the interests of social development, it is necessary to orient the economy towards more efficient satisfaction of the individual and collective needs of the individual. At the same time, the effectiveness of the social function of the state must be considered on the basis of the totality of such interrelated factors: 1) the possibility of obtaining by the individual (if necessary) state support to ensure a minimum standard of living; 2) the quality and availability of the necessary social services for the individual (within the framework of the established system of social standards in the state); 3) the effectiveness of the actions of the institutional and legal system that should ensure the coordination of the interests of various parties [Yakimenko 2013, p. 112].

## Conclusions

The qualitative component of the development of the economy is manifested in interrelated and interdependent processes of social and economic development, which are transformed into the process of social and economic development. In addition, socio-economic development is a complex process that signifies the upward movement of the whole socio-economic system, which is implemented through quantitative and qualitative changes not only in production and distribution, investment and consumption, but also in such a part as: technology and technology of production, management methods, economic policies, the nature and quality of institutions or the rules of the game, within which the state's economy functions, cultural preferences and values, the public relations that arise in connection with the reproduction process and the state of the natural environment.

It is important to note that the conceptualization of the social vector of economic development as the main priority of modernization of the national economy and economic security of the state is actualized among the new endogenous models of economic development. After all, the priority factors of economic development in these models are human capital and the accumulation of knowledge. In addition, it should be noted that the ability to meet the diverse needs of all members of society, improve the quality of life of the population, and therefore, the solution of the problem of uncertainty and direction of economic development is ensured by its social component.

Such a principled approach will allow ensuring the long-term development of the social sector of the economy and direct it to: the formation of human potential, which



in turn will ensure the reproduction and development of the material and intellectual potential of the country and its regions; development of the system of training in accordance with the needs of the labor market; providing all segments of the economy with professional staff in accordance with growing social needs in the medium and long term.

At the heart of economic development is the social dominant, which consists in satisfying the material and spiritual needs of the population, the accumulation of quality human capital and investing in education. After all, a high-tech economy will strengthen the social demand for competitive science and advanced education. While the social imperative of society should be the effective functioning of the social complex, which is ensured by the implementation of directions and principles of economic development, as a guarantee of improving the quality of living standards of the population and the formation of human potential, which in turn will ensure the economic development of the country as a whole.

## Bibliography

**Avtonomova V., Ananina O., Makasheva N. (ed.) (2002)**, *History of economic knowledge: tutorial*, M.: INFRA-M.

**Fei J., Ranis G. (1961)**, *A Theory of Economic Development*, „The American Economic Review”, vol. 51, no. 4.

**Frolova I. T (2001)**, *Philosophical dictionary – 7th revised and enlarged edition*, Republic.

**Golovko V. (2003)**, *Modernization as meta-narrative of Ukrainian history*, „Problems Ukrainian history: facts, judgments, searches”, no. 9.

**Heiets V.M., Semynozhenka V. P., Kvasniuk B. Ye. (ed.) (2007)**, *Strategic challenges of XXI century to society and economy of Ukraine: V 3*, „Economic knowledge – modernization project of Ukraine”.

**Khomenko Ya. V. (2001)**, *The genesis of the theory of economic growth*, „Scientific papers of Donetsk State Technical University”, DonNU.

**Lubokhinets L.S., Babych L.M. (2009)**, *Modern approaches of analysis of modifications of model of economic growth in the conditions of new economic development*, „Herald of Khmelnytskyi national university. Economic Sciences”, no. 4.

**Lubokhinets, L. S. (2011)**, *The problem of human capital accumulation in the economic and mathematical models of economic growth*, „Herald of Donetsk national university. Ser. B : Economics and law. (Special Issue)”.

**Mishyn Yu. R. (2008)**, *Social justice and social partnership in terms of transformation of social and economic system*, „Economical bulletin of National Mining University”, no. 4.

**Nureyev R. M. (2004)**, *Periphery of the world economy: the problem of catching up*, „Economic Journal”, Rostov State University, no. 4.

**Nureyev R. M. (2014)**, *Development Economics: neoinstitutional approach of Hernando de Soto*, „Journal of Institutional Studies”, no. 4.

**Nureyev R.M. (2008)**, *Development Economics: formation and modernization models of market economy: tutorial*, 2008.

**Nurkse R. (1961)**, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford University Press, New York.

**Pasichnyk T. O. (2009)**, *The educational factor of economic safety of state* [online], „Herald of University of Customs and Finance. Ser.: Economics”, no. 2, [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsue\\_2009\\_2\\_18.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsue_2009_2_18.pdf).

**Schumpeter J. (1982)**, *The Theory of Economic Development (An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle)*, Progress.

**Shevchenko O.O. (2012)**, *History of economics and economic thought: modern economic theories: Tutorial*, Center of educational literature.

**Solow R. M. (1994)**, *Perspectives on Growth Theory*, „The Journal of Economic Perspectives”, vol. 8, no. 1.

**Tebiev B.K. (2012)**, *Economic growth and Education*, „Economy Journal”, no. 27.

**Yakymenko N.V. (2013)**, *The social component of economic development*, „Herald of economic of transport and industry”, no. 43.

**Yaremenko O.L., Pankratova O.M., Yaremenko V.G. (et. al) (2008)**, *Managing the development of business entities: monograph*, NUA.



**Nina Stępnicka\***

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Filia w Piotrkowie Trybunalskim

Wydział Nauk Społecznych, Katedra Bezpieczeństwa Narodowego

## **On-demand economy vs. szanse i zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego**

### **On-Demand Economy Versus Opportunities and Threats to the Economic Security**

**Abstract:** On-demand economy, also called gig economy is a business model, a form of cooperation, a kind of interaction, a trend, an idea or a form of online activity, which nowadays can be perceived as one of the important components of the new economic reality and economic relations in the 21st century. On-demand economy concerns different areas of human activities and economy including the labour market, transport, family care, or services related to households.

The aim of this work is to define the role and importance of the on-demand economy in the global economy of the 21st century and to identify opportunities and threats to the economic security which result from popularization of this trend.

**Key-words:** on-demand economy, gig economy, economy, digital economy, threats to the economic security

## **Wstęp**

*On-demand economy*, zwana także gig economy, to model biznesowy, forma współpracy, rodzaj interakcji, trend, koncepcja czy forma aktywności w internecie stanowiąca współcześnie jeden z ważnych komponentów nowej rzeczywistości ekonomicznej i stosunków gospodarczych XXI w. „Gospodarka na żądanie” czy „gospodarka fuch” – bo w taki właśnie sposób należy tłumaczyć ten termin – uchodzi za zjawisko

\*nina\_bakowska@poczta.onet.pl

o przełomowym charakterze, istotne z punktu widzenia zarówno nauk ekonomicznych, jak i życia gospodarczego, społecznego i kulturowego. Gospodarka na żądanie dotyczy bowiem różnych obszarów ludzkiej aktywności i gospodarki, w tym m.in. rynku pracy, rynków internetowych (np. eBay, Etsy), transportu, opieki rodzinnej, opieki zdrowia i usług kosmetycznych, dostaw żywności czy innych usług świadczonych dla gospodarstw domowych. Niewątpliwie największe znaczenie ten nowy model biznesowy zyskał w odniesieniu do rynku pracy, wpływając na powstanie nurtów i kierunków jego rozwoju, m.in. tzw. polaryzacji pracy (*job polarization*), pracy konsumenckiej (*consumer work*), pracy cyfrowej (*digital labor*) czy przemysłu 4.0 (*Industry 4.0*) [por.: Dagnino 2016, s. 3].

Początków koncepcji *on-demand economy* należy się doszukiwać pod koniec lat 90. XX w., a prekursorskimi przedsięwzięciami tej aktywności są m.in. Webvan – internetowy sklep z żywnością, założony w 1999 r. przez Louisa Bordersa – oraz Kozmo.com – firma internetowa, powstała w 1998 r. i oferująca bezpłatną dostawę muzyki, książek, żywności. Według badań National Technology Readiness Survey w 2015 r. wartość gospodarki na żądanie na świecie wyniosła już 57,6 mld dol. i była ona wynikiem dynamicznego wzrostu liczby osób (ponad 22,4 mln konsumentów rocznie) korzystających z aplikacji typowych dla tej formy aktywności [por.: Alton 2016].

Celem pracy jest określenie roli i znaczenia *on-demand economy* w gospodarce globalnej XXI w. oraz wskazanie szans i zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego wynikających z popularyzacji tego nurtu.

## Istota i ramy struktury biznesowej *on-demand economy*

Gospodarka na żądanie stanowi jeden z zyskujących na znaczeniu modeli gospodarki tradycyjnej i gospodarki cyfrowej. Nagy K. Hanna pisze, że *on-demand economy* to jeden z wielu rodzajów wschodzących, inteligentnych gospodarek opartych na nowoczesnych technologiach informacyjnych i komunikacyjnych (*Information and Communication Technologies, ICT*) [2016, ss. 15–22]. Pod tym pojęciem rozumie się także „aktywność gospodarczą firm działających w internecie, które dostarczają produkty lub usługi w samym momencie zgłoszenia przez klienta zapotrzebowania na nie” [Kowalówka 2015].

Tym co wyróżnia gospodarkę na żądanie od gospodarki pojmowanej w sposób tradycyjny jest znacznie większy udział interakcji między samymi klientami i ogra-

niczenie udziału podmiotów gospodarczych (głównie firm, przedsiębiorstw) do roli pośredników (bądź platform pośredniczących), dzięki którym konsumenci kontaktują się ze sobą w celu dokonania transakcji [Arita, Hiyama, Hirose 2016, s. 313].

Robert P. Burrows [2012, s. 3] prezentuje różnice między tzw. gospodarką dostaw (*supply economy*), tj. gospodarką opartą na podaży, a gospodarką popytu (*demand economy*), czyli gospodarką, w której pierwszoplanowe miejsce odgrywa strona popytowa, tj. konsumenci, odbiorcy, klienci itp. Różnice dotyczą segmentów rynku i segmentacji, kierunku zmian, produkcji oraz popytu. Zestawiono je w tabeli 1.

**Tabela 1. Gospodarka dostaw a gospodarka popytu**

	<b>Gospodarka dostaw (<i>supply economy</i>)</b>	<b>Gospodarka popytu (<i>demand economy</i>)</b>
<b>Segmenty rynku</b>	jednorodny, homogeniczny, jednolity	wyspecjalizowane
<b>Zmiany</b>	ograniczenie podaży	wzrost wykładniczy
<b>Produkty</b>	zorientowanie na koszty produkcji	złożone
<b>Segmentacja</b>	demograficzna	według wartości dla klienta
<b>Popyt</b>	liniowy	zmienny

Źródło: Opracowanie własne za: R.P. Burrows [2012, s. 3].

Jak podaje Mike Jaconi, *on-demand economy* to „działalność gospodarcza stworzona przez firmy technologiczne, które spełniają wymagania konsumentów poprzez natychmiastowe świadczenie usług i dostarczanie towarów” [Jaconi 2014]. Zdaniem autora ramy struktury biznesowej *on-demand economy* tworzą:

- usługi składające się na rdzeń gospodarki na żądanie (*core on-demand services*):
  - management logistyczny i dystrybucyjny,
  - internetyzacja usług świadczonych dotychczas w trybie offline;
- technologie konsumenckie (*consumer technology*):
  - łączność,
  - urządzenia i zastosowania mobilne,
  - rynek aplikacji,
- zachowania konsumentów (*consumer behavior*):
  - efektywność i operatywność,
  - skuteczność,
  - prostota,
  - natychmiastowe zadowolenie,



- usługi i zasoby uzupełniające (*complementary resources*):
  - systemy płatności,
  - usługi w chmurze,
  - platformy zarządzania relacjami z klientami (*Customer Relationship Management*; CRM) [Jaconi 2014].

Powstanie gospodarki na żądanie jest rezultatem wielu zmiennych. Do najważniejszych należą:

- rozwój rynku usług internetowych, w tym start-upów skoncentrowanych na realizacji projektów wpisujących się w założenia modelu *on-demand economy*,
- rozwój różnych form przedsiębiorczości,
- postępująca wikinomizacja i prosumeryzm,
- elastyczność, personalizacja i uberyzacja pracy,
- znacząca rola trendów i serwisów opierających się na regule crowd, czyli tzw. „tłum” (np.: *crowdangels*, *crowdbooster*, *crowdgrader*, *crowdpromotion*, *crowdfunding*, *crowdsourcing*, *crowdlending*);
- youtubifikacja życia politycznego;
- erbienbizacja ekonomiczna i społeczna.

Przykładami serwisów, firm i przedsięwzięć wpisujących się w założenia gospodarki na żądanie są m.in. Uber, Lyft, Airbnb, BlaBlaCar. Wszak każdy z przedstawionych przykładów prezentuje inny model biznesu gospodarki na żądanie, większość z nich prowadzi zbliżoną politykę dochodową, ma podobne kluczowe zasoby oraz kanały dystrybucji.

## On-demand economy a inne modele w gospodarce XXI w.

*On-demand economy* funkcjonuje w otoczeniu innych modeli i rodzajów gospodarek XXI w., wspomaganych lub uzależnionych od funkcjonowania mediów oraz ICT, w szczególności internetu, np.: gospodarki „beztroski”, gospodarki współdzielenia, gospodarki współpracy, gospodarki opartej na wiedzy. Ich charakterystykę prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Nurty, kierunki i modele gospodarki XXI w.

Rodzaj/typ gospodarki	Charakterystyka
Gospodarka „beztroski” ( <i>frictionless economy</i> )	Gospodarka, w której ludzie, grupy osób i/lub społeczności biedne i/lub wyizolowane mogą faktycznie uczestniczyć w wymianie rynkowej na zasadach sprawiedliwości, a transakcje gospodarcze w tego typu gospodarce mogą być prowadzone na większą skalę i w sposób bardziej wydajny. Analizowany model uwzględnia redukcję asymetrii informacji, a narzędziami wspomagającymi dokonywanie transakcji rynkowych są technologie mobilne, w tym internet.
Gospodarka współdzielenia ( <i>sharing economy</i> )	Gospodarka współdzielenia umożliwia redukcję kosztów transakcyjnych oraz sprzyja świadczeniu różnych usług w sposób bardziej elastyczny i dostosowany do aktualnych wymagań rynku. Rozwojowi gospodarki współdzielenia sprzyja upowszechnienie platform P2P oraz smartfonów i innych urządzeń mobilnych.
Gospodarka oparta na wiedzy ( <i>knowledge-based economy</i> )	Rodzaj gospodarki, w której istotną rolę odgrywają informacje, wiedza oraz umiejętności. Są one dystrybuowane m.in. za pośrednictwem mediów elektronicznych, w tym infrastruktury komunikacyjnej.
Gospodarka innowacyjności ( <i>innovation economy</i> )	Gospodarka, w której istotne miejsce zajmują krajowe systemy innowacji i klastry technologiczne. Charakterystyczne dla tego systemu są m.in. tworzenie i rozwój platform crowdsourcingowych, serwisów opartych na zasadach dostępu i współdzielenia, tzw. wzmocniona współpraca ( <i>enhanced collaboration</i> ), otwarte innowacje, otwarty dostęp, sieci innowacyjne.
Gospodarka uczenia się ( <i>learning economy</i> )	Gospodarka, w której proces edukacji (w tym uczenia się) wspomagany jest technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi (ICT). Nosi miano gospodarki edukacyjnej ( <i>learning economy</i> ), a istotną rolę odgrywają w niej np.: organizacje edukacyjne, właściwa kultura uczenia się i edukacja całościowa.
Gospodarka współtworzenia i współpracy ( <i>co-creation and collaborative economy</i> )	Typ gospodarki, który zakłada udział (współpracę) użytkowników oraz konsumentów w procesie tworzenia różnych produktów i usług (tj. tzw. koprodukcję). Współtworzenie dóbr i usług przez konsumentów może się odbywać poprzez spersonalizowane doświadczenia każdego z nich lub dostęp do zasobów różnych firm.
Gospodarka oparta na szybkości ( <i>fast-paced economy</i> )	Gospodarka, w której istotną rolę odgrywa szybkość i łączność (internet i inne kanały komunikacji), redukująca opóźnienia i sprzyjająca skracaniu cyklu życia produktów, procesów i łańcuchów dostaw.

„Uber-gospodarka” ( <i>Uber-economy</i> )	Model gospodarki zakładający funkcjonowanie firm na zasadach zbliżonych do funkcjonowania firmy „parataksówkarskiej” Uber, wykorzystującej aplikacje internetowe łączące stronę popytową ze stroną podażową rynku.
Gospodarka doświadczeń ( <i>experience economy</i> )	Model gospodarki dotyczący realizacji zadań i celów przez sferę publiczną i prywatną, koncentrujących się na zaspokajaniu potrzeb ludzkich w zakresie doświadczeń. Analizowany rodzaj gospodarki obejmuje tzw. przemysły kreatywne ( <i>creative industries</i> ) i gospodarkę kultury ( <i>cultural economy</i> ).
Gospodarka „we” ( <i>we-conomy</i> )	Gospodarka oparta na tzw. relacjach „oddolnych”, wzajemności, relacjach sąsiedzkich i współpracy.

Źródło: Opracowanie własne za: N.K. Hanna [2016, ss. 15–22]; I. Maselli, K. Lenaerts, M. Beblavý [2016, s. 2].

Według Scotta Wingo *on-demand economy* i inne wskazane w tabeli 2 nurty, kierunki i modele gospodarki XXI w. łączą trzy istotne cechy zachowań konsumenckich:

- mobilność, rozumiana jako przenośność i translokacja, ale także jako wykorzystanie technologii mobilnych;
- społeczność, tj. wchodzenie i podtrzymywanie relacji i kontaktów z innymi członkami społeczności;
- rozwidlenie (*bifurcation*), oznaczające dwojaką postawę konsumentów wobec różnych sytuacji (np.: kryzysu), tj. jednoczesną orientację na wartość i orientację na komfort, wygodę [Wingo 2017].

Zarówno *on-demand economy*, jak i inne przedstawione formy gospodarki pełnią funkcję komplementarną dla innych nurtów i form gospodarowania. Stanowią one z jednej strony szansę, a z drugiej strony zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego w XXI w. O szansach i zagrożeniach, na przykładzie erbienbizacji, będzie mowa w dalszej części artykułu.

## Erbienbizacja i jej negatywne konsekwencje dla gospodarki

„Erbienbizacja” (*airbnbization* lub *airbnb-ization*) to termin, który pojawił się stosunkowo niedawno za sprawą serwisu Airbnb i występuje głównie w źródłach internetowych [por.: Bucher 2016; Godelnik 2015; *Nie skończyłeś* 2015; *Złoty* 2015]. Zazwyczaj terminowi temu towarzyszy pojęcie „uberyzacji” lub „uberifikacji” (*uberi-*

zation lub *uberification*), czyli „szeregu zjawisk o charakterze ekonomicznym i społecznym, a także modeli biznesu polegających na świadczeniu usług z wykorzystaniem mobilnych technologii, aczkolwiek na zasadach typowych dla gospodarki współdzielenia, tj. gospodarki zakładającej rezygnację z własności na rzecz współdzielenia, dzielenia, dostępu czy użyczenia” [Stępnicka 2017, publikacja w procesie recenzyjnym].

Platforma Airbnb (od sformułowania *Airbed and Breakfast*) została założona w 2008 r. w San Francisco przez Briana Chesky'ego, Nathana Belcharczyka i Joego Gebbię. Początkowo za jej pośrednictwem umieszczono oferty pokoi B&B (*bed and breakfast*) i usługi dla uczestników konferencji organizowanych przez różne sieci biznesowe, którzy nie mogli znaleźć miejsc noclegowych w hotelach. Niedługo później model biznesowy firmy zakładał jej koncentrację na wydarzeniach, dla których możliwości alternatywnego zakwaterowania były ograniczone lub wyczerpane [Rayes i Salam 2017, s. 11].

Serwis Airbnb, określany jako *home-sharing platform* [por.: Gallagher 2017, s. 9], stał się współcześnie prekursorem „para-ryнку hotelarskiego” w internecie (tzw. platformą pośredniczącą, operatorem). Jego uczestnicy (oferujący miejsca noclegowe – właściciele domów i mieszkań oraz poszukujący miejsc noclegowych – podróżujący) mogą katalogować i wynajmować mieszkania, pomieszczenia i/lub kwatery z pominięciem tradycyjnych usług i pokoi hotelowych. Co istotne, Airbnb we współpracy z innymi firmami internetowymi dostarcza użytkownikom także rozwiązania zdalne (np. „bezkłuczowe” otwieranie drzwi, wykorzystujące możliwości internetu przedmiotu (*Internet of Things*; IoT) [Rayes i Salam 2017, s. 11].

Model biznesowy Airbnb wpisuje się w ramy gospodarki dzielenia się (*sharing economy*), ale według niektórych autorów serwis jest także jednym z podmiotów gospodarki cyfrowej realizującym założenia gospodarki doświadczeń (*experience economy*), poprzez dostarczanie tzw. „doskonałych doświadczeń” (*perfect experience*) [Mansfeldt 2015, ss. 103–105].

Termin „erbienbizacja” można definiować na wiele sposobów, w zależności od tego, jaką pozycję (miejsce) zajmuje firma (np. Airbnb, ale także inne firmy realizujące ten sam lub zbliżony model biznesowy) w strukturze danych. Termin ten można określać, przyjmując za kryterium m.in. analogię do innych firm, rodzaj podmiotu czy rodzaj modelu biznesowego. Za Tatianą Mikhalkina i Laure Cabantous struktura danych w definiowaniu erbienbizacji określona została w tabeli 3 [2015, s. 71]:

Tabela 3. Kryteria odniesienia dla erbienbizacji

Kontekst definicji/porównanie:	Rodzaj porównania
erbienbizacja to: <ul style="list-style-type: none"> <li>• forma określenia powiązań z innymi firmami, które realizują podobny model biznesowy,</li> <li>• forma określenia powiązań z innymi firmami funkcjonującymi w branży gastronomiczno-hotelarskiej,</li> <li>• model wspólnej konsumpcji, opierający się na współdzieleniu używanych, nieużywanych lub w pełni niewykorzystanych zasobów i/lub usług w sposób odpłatny lub non-profit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• powiązania z innymi firmami,</li> <li>• rodzaj zasobu i źródła powiązań,</li> <li>• sposób definiowania organizacji</li> </ul>
erbienbizacja to forma modelu biznesowego oraz rodzaj działalności, określone przez: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ujęcie ilościowe i ocenę osiągnięć,</li> <li>• wycenę,</li> <li>• powiązania z inwestorami</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rodzaj działalności podmiotu gospodarczego,</li> <li>• rodzaj modelu biznesowego</li> </ul>
erbienbizacja to sposób (rodzaj, forma) udziału stanowiący: alternatywę bądź zagrożenie dla branży hotelarskiej (m.in. w zakresie kwestii regulacji prawnych, obowiązków podatkowych)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udział w branży hotelarskiej</li> </ul>
erbienbizacja to forma uczestnictwa i powiązań podmiotów: <ul style="list-style-type: none"> <li>• o charakterze otwartej społeczności, łączącej ludzi i zachęcającej do dzielenia się doświadczeniami,</li> <li>• w ramach gospodarki współdzielonej (<i>sharing economy</i>),</li> <li>• w ramach relacji <i>peer-to-peer</i> (P2P) między firmami</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uczestnictwo i powiązania między podmiotami</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne za: T. Mikhalkina, L. Cabantous [2015, s. 71].

Erbienbizacja to przykład trendu, jaki pojawił się w ostatnich kilkunastu latach na całym świecie. Dotyczy zachowań różnych podmiotów (w szczególności dot-comów i start-upów) realizujących innowacyjny model biznesowy zbliżony do Airbnb na rynku usług hotelarskich. Jak podają Tatiana Mikhalkina i Laure Cabantous [2015, s. 60], model biznesowy Airbnb, realizowany zarówno przez nią samą, jak i inne firmy analizowanego trendu, przyczynia się do „zakłóceń w dotychczasowej logice tworzenia wartości”, zdobywając i zabierając w danym sektorze określoną część rynku, stając się jednocześnie punktem odniesienia dla podmiotów z innych branż. Firma zakłóciła

bowiem funkcjonowanie przemysłu hotelarskiego poprzez włączenie ofert podmiotów indywidualnych (tj. osób), umożliwiających wynajęcie pokoju, całych mieszkań, a nawet domów. Sarah Lowndes pisze, że „Airbnb, a także Uber stanowią własność agresywnych, globalnych organizacji działających dla osiągnięcia zysków” [Lowndes 2016, s. 27], a działalność oraz udział w gospodarce innych firm funkcjonujących według tego samego lub podobnego modelu przyczynia się do powstawania i/lub powiększania rozmiarów szarej strefy w usługach turystycznych, spadku i/lub zaburzenia konkurencyjności, zmniejszenia przychodów podmiotów gospodarczych, które funkcjonują w obowiązujących ramach prawa.

Wprawdzie erbienbizacja w pewnym stopniu wpływa na ograniczenie marnotrawstwa, lepsze wykorzystanie prywatnych zasobów, optymalizację kosztów, zmniejszenie nierówności społecznych, spadek niestabilności dochodów ludności poprzez uzyskiwanie dodatkowych źródeł finansowania czy zmianę postaw konsumpcyjnych części społeczeństwa, podstawowe założenia *on-demand economy* wydają się jednak trudne do zrealizowania.

Gospodarka na żądanie, a także erbienbizacja, które z założenia miały dotyczyć działalności oddolnej, tj. dokonującej się w relacjach biznesowych C2C (*consumer-to-consumer*, tj. „klient indywidualny do klienta indywidualnego”), coraz częściej wykraczają poza tradycyjne ramy przyjętej definicji i dotyczą relacji biznesowych typu B2C (*business-to-consumer*, tj. firma–konsument). Tezę tę potwierdza m.in. oferta miejsc noclegowych, która nie ogranicza się już tylko do prywatnych pokoi, mieszkań czy domów, ale wykracza poza te standardy i obejmuje m.in.: apartamenty, zamki, łodzie, indiańskie tipi [Pol 2016]. W dłuższej perspektywie czasowej zarówno gospodarka na żądanie, jak i ruchy społeczne jej towarzyszące mogą stanowić raczej formę uzupełnienia dotychczasowej oferty aniżeli gospodarkę głównego nurtu.

## Podsumowanie

Rewolucja cyfrowa, jaka towarzyszy gospodarce globalnej od połowy lat 90. XX w., dokonuje przekształcenia modeli biznesowych także w zakresie relacji między użytkownikami oraz użytkownikami a rynkiem. Tworzenie nowych firm i przedsięwzięć w internecie, w tym technologicznych start-upów, stało się nieodłącznym elementem globalizującego się świata, a nowe trendy, nurty, kierunki i modele na stałe wpisały

się już w rzeczywistość globalnej gospodarki cyfrowej oraz globalnej gospodarki nie-cyfrowej XXI w.

Popularność nurtu i serwisów oraz firm wpisujących się w założenia *on-demand economy* jest wypadkową kilku zmiennych, wśród których najważniejsza jest zdolność (umiejętność) tworzenia pozytywnych powiązań i zaufania między podmiotami (tj. stroną podażową, oferującą dobra i usługi typowe dla *on-demand economy*, i stroną popytową, zgłaszającą zapotrzebowanie). Modele te coraz częściej opierają się na wykorzystywaniu kanałów społecznościowych i *social media* do budowania relacji i reputacji, efektem zaś takiego działania są zarówno wysokie wyniki ekonomiczne, prestiż i popularność, jak i koszty społeczne oraz zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego wynikające z tak przyjętego przez firmy modelu funkcjonowania.

Przykładem tej przełomowej innowacji jest Airbnb i związany z firmą określony sposób funkcjonowania innych podmiotów (tj. erbienbizacja). Firma wprowadziła model będący źródłem inspiracji zarówno dla podmiotów i menedżerów z branży hotelarskiej i stając się ikoną oraz wzorem modelu dzielenia się, znacznie powiększyła obszar wpływów, niemniej promuje formy zarabiania, które mogą stać w opozycji do prawa podatkowego oraz polityki dochodowej, uczciwej konkurencji i licencjonowanej branży hotelarskiej.

## Bibliografia

**Alton L. (2016)**, *4 Ways The On-Demand Economy Is Changing The Face of Business*, [online], <https://www.forbes.com/sites/larryalton/2016/12/30/4-ways-the-on-demand-economy-is-changing-the-face-of-business/#502c03461a3a>, [6.05.2017].

**Arita S., Hiyama A., Hirose M. (2016)**, *Senior-Oriented On-Demand Economy: Locality, Matching, and Scheduling are the Keys to Success*, [w:] *Universal Access in Human-Computer Interaction. Users and Context Diversity*, M. Antona, C. Stephanidis (eds.), Springer International Publishing AG, London.

**Bucher N.R. (2016)**, *Online Travel Agencies Can Survive Uberization - ArabNet Beirut 2016*, [online], <http://news.arabnet.me/online-travel-agencies-trends-uberization-arabnet-beirut-2016/>, [8.05.2017].

**Burrows R.P (2012)**, *The Market-Driven Supply Chain: A Revolutionary Model for Sales and Operations Planning in the New On-Demand Economy*, American Management Association, New York.

**Dagnino E. (2016)**, *Labour and Labour Law in the Time of the On-Demand Economy*, „Revista Derecho Social y Empresa”, no. 6.

**Gallagher L. (2017)**, *The Airbnb Story: How Three Ordinary Guys Disrupted an Industry, Made Billions... and Created Plenty of Controversy*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston.

**Godelnik R. (2015)**, *Is the 'Uberization' of the Economy Sustainable?*, [online], <http://www.triplepundit.com/2015/02/uberization-economy-9-sustainable/>, [9.05.2017].

**Jaconi M. (2014)**, *The 'On-Demand Economy' Is Revolutionizing Consumer Behavior — Here's How*, [online], <http://www.businessinsider.com/the-on-demand-economy-2014-7?IR=T>, [6.05.2017].

**Kowalówka M. (2015)**, *Nowy kształt rynku pracy, czyli ekonomia na żądanie*, [online], <http://rynekpracy.pl/artykuly/nowy-ksztalt-rynku-pracy-czyli-ekonomia-na-zadanie>, [5.05.2017].

**Lowndes S. (2016)**, *The DIY Movement in Art, Music and Publishing: Subjugated Knowledge*, Routledge, New-York, London.

**Mansfeldt J. (2015)**, *The „Airbnb Experience” and the Experience Economy: The Spatial, Relational and Experiential In-Betweenness of Airbnb*, [w:] *Spatial Dynamics in the*



Experience Economy, (eds.) A. Lorentzen, K.T. Larsen, L. Schrøder, Routledge, New York.

**Maselli I., Lenaerts K., Beblavý M. (2016)**, *Five Things We Need to Know About the On-Demand Economy*, „Centre for European Policy Studies” no. 21.

**Mikhalkina T., Cabantous L. (2015)**, *Business Model Innovation: How Iconic Business Models Emerge*, [w:] *Business Models and Modelling*, (eds.) C.B. Fuller, V Mangematin, Emerald, Bingley.

**Nie skończyłeś 40 lat? Jeszcze masz szansę na wielki biznes (2015)**, [online], <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1525885,Facebook-wychodzi-poz-Ziemie-Darmowy-internet-z-satelity-dla-mieszkancow-Afryki>, [8.05.2017].

**Pol M. (2016)**, *Na czym tak naprawdę polega fenomen Airbnb?*, „Travel Marketing”, [online], <http://travelmarketing.pl/na-czym-tak-naprawde-polega-fenomen-airbnb/>, [10.05.2017].

**Rayes A., Salam S. (2017)**, *Internet of Things – From Hype to Reality: the Road to Digitization*, Springer, Cham.

**Stępnicka N. (2017)**, *Wpływ Ubera i uberyzacji na rynek pracy i zarządzanie różnorodnością*, publikacja w procesie recenzyjnym.

**Wingo S. (2017)**, *Can the On-Demand Economy Make It Out Of the Trough of Disillusionment?*, [online], <http://www.itproportal.com/features/can-the-on-demand-economy-make-it-out-of-the-trough-of-disillusionment/>, [7.07.2017].

**Złoty wiek przedsiębiorczości (2015)**, [online], <http://biznestuba.pl/tag/start-up/>, [8.05.2017].

**Małgorzata Czermińska\***

Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

## European Union's New Generalised System of Preferences – A New Scenario for Development of Trade with the EU for Beneficiaries of the System?

**Abstract:** For nearly fifty years, the European Union has been using the Generalised System of Preferences – a system which has undergone some changes throughout all this period. The changes introduced to the reformed system, which has been in force since 2014, aimed at concentrating preferences on countries considered to be the most in need and were designed not only to reflect a new configuration of power in the worldwide economy, in particular the growth of trade with emerging economies such as Brazil or China, but also to contribute to larger exports to the EU from these countries. This paper endeavours to answer a question as to whether the reformed GSP proposes a new scenario for trade exchange between system beneficiaries and the European Union or the changes implemented are not that significant and in practice they do not result in altered conditions of the beneficiaries' exports to the EU.

**Key-words:** Generalized Scheme of Preferences, General/standard arrangement, the Everything But Arms Initiative, Special Arrangement for Sustainable Development and Good Governance (GSP+), GSP Beneficiaries

### Introduction

A concept of unilateral, non-reciprocal tariff preferences in the form of reduced or zero tariff rates determined for less developed countries was framed at the UNCTAD II conference held in New Delhi in 1968 (Generalised System of Preferences, GSP). Its main objective was to increase export revenues and accelerate the economic growth rate of these countries. That was because the international community perceives trade as the critical factor behind development, and including developing countries in

\* emczermi@cyf-kr.edu.pl

the international trade exchange is an important objective that must be attained in order to promote economic growth and eradicate poverty [European Commission 2015, p. 3]. The Generalised System of Preferences was introduced by the European Union for the first time in 1971. For nearly fifty years of its functioning, the system has been changed significantly several times, nevertheless, it still remains a system of unilateral, autonomous tariff preferences given to underdeveloped and the least developed countries. Currently, i.e. from 1 January 2014 to 31 December 2016, the changed GSP is in operation, and within its framework, new tariff preferences were given and criteria for reduced customs rates for beneficiaries were modified. This paper aims to present new rules and conditions for being eligible for the new system, both from a subject-oriented (beneficiaries) and an object-oriented (goods) perspective, in comparison with rules and conditions imposed in previous years, as well as endeavours to identify the effects of the changes implemented. In this context, it is of vital importance to answer a question as to whether the reformed system of preferences really imposes on its beneficiaries new conditions for exports to the EU, and whether the changes implemented are in this regard significant enough to claim that a new scenario for trade exchange with beneficiaries of the new system has been developed. For the purpose of the analysis, an analytic and descriptive method was employed, various sources were used, such as domestic and foreign literature, legal acts of the EU secondary legislation in the form of regulations, as well as the report of the European Commission on the system of tariff preferences for the period of 2014-2016.

## **Key changes in the new EU's GSP**

The GSP is expected to support developing countries in their efforts to reduce poverty, promote good governance and sustainable development. The GSP is implemented unilaterally by means of a Council regulation, which is revised periodically [Portela, Orbi 2014, p. 65]. Initially, separate regulations were in place for textiles and for products covered by the European Coal and Steel Community (ECSC) Treaty, and they were imposed for a period of one year. The amount of preferential imports was also limited through quotas and ceilings, which differed depending on the origin of the imports and the product group [Cuyvers, Verherstraeten 2005, p. 5]. Thus a country could benefit from GSP preferences in a given year, while in the following year

not. Over time, the period for giving GSP preferences was extended up to several years, and subsequently, in order to adapt to the conditions of a multilateral GATT/ WTO trading system<sup>1</sup>, since 1 January 1995, they have been granted at ten-year intervals. Also, preferential rates of customs duties were diversified depending on the product sensitivity, however, the degree of sensitivity is inversely proportional to the level of preferences. From 1 January 2009 to the end of 2011, a system introduced by the Council Regulation No. 732/2008 was in operation [Council Regulation (EC) No. 732/2008]. The period of its functioning was extended on the same conditions until the end of 2013 pursuant to a so-called *roll over* regulation [Regulation (EU) No. 512/2011 of the European Parliament and of the Council], to give time needed for carrying out works on a more sweeping reform of the system and due to extending the period of legislative procedures implemented by the Treaty of Lisbon. Currently, the legal framework of the GSP is set by the Regulation of 31 October 2012, which established a new, substantially changed system of tariff preferences [Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council]. A new framework GSP regulation entered into force on 20 November 2012 and will continue to apply until 31 December 2023, however, only for the Least Developed Countries (LDCs) no time limits for preferences have been determined. Specific GSP arrangements, on the other hand, are established for three-year periods. The GSP still covers three arrangements relating to access to the market of the European Union:

1. A general arrangement ("Standard GSP");
2. A Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance (GSP+) for vulnerable countries<sup>2</sup>;
3. An Everything But Arms (EBA) arrangement for Least Developed Countries (LDCs). Products originating in these countries benefit from total duty and quota free access to the EU<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> The European Union grants tariff preferences to third countries either on a reciprocal basis (free trade agreements or agreements on establishing customs unions) or unilaterally. Free trade or customs union agreements are treated as an instrument of regional economic integration, thus they are concluded according to Article XXIV of GATT. Whereas, unilateral preferences given to developing countries such as GSP, mean more beneficial treatment and are an exception to MFN, and they have been introduced under a so-called enabling clause.

<sup>2</sup> GSP+ was introduced on 1 July 2005 instead of previous systems related to countering drugs, environmental protection [European Commission memo 2005].

<sup>3</sup> The system was introduced in 2001 under [Council Regulation (EC) No. 416 /2001].

Table 1. Key changes in the new GSP of the European Union

Area	Old GSP	New GSP
GSP Scheme	Standard GSP, GSP+, EBA	Standard GSP, GSP+, EBA
Predictability and transparency of system, reviews	Three-year period of application	Expiration period – extended from 3 to 10 years for the GSP and GSP+ schemes, a transitional period for countries which cease to be system beneficiaries (one or two years, depending on the case). The list of goods covered by the preferences under the Standard GSP is reviewed every three years.
Status of system beneficiary country	All developing and the least developed countries, including 35 Overseas Countries and Territories (the OCTs)	A beneficiary status depends on the national income per capita (it may change over time), and on the customs status in the EU; excluded countries receiving preferential treatment under preferential trade agreements and overseas countries and territories
Objective scope Product coverage	21 groups of goods EBA (almost all goods, except for Chapter 93 of CN)	Slightly expanded – thirty-two groups of goods (more homogeneous), less stringent criteria for eligibility at level of goods for the standard GSP; GSP+ – no graduation; EBA (no changes, almost all goods, except for Chapter 93 of CN)

Source: own elaboration based on [Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council].

The last GSP reform aims mainly to lay down more stringent criteria for eligibility for the system and focuses on underdeveloped countries which are the most in need. The most important elements of the new GSP are as follows [Table 1]:

- Concentrating preferences on the lower number of countries which are considered to be the most in need; a developing country which has been categorised by the World Bank as a country with a high or upper-middle national income per capita for three consecutive years (directly preceding an update of the list of beneficiary countries, issued until January of each year) after a transitional period (one or two years) is excluded from the list of beneficiaries;
- Providing stronger incentives to respect human rights and obey the employment and environmental protection law (GSP+). Sustainable development

and good governance are conditional upon ratifying and adopting international conventions such as: UN Conventions on human rights (7), ILO Conventions on labour rights (8), UN Conventions on environmental protection and climate change (8), UN Conventions on good governance (4);

- Maintaining unchanged, preferential, duty-free access to goods (all except for arms and ammunition) with LDCs;
- Ensuring greater predictability and transparency of the system.

## Changed criteria for eligibility for the new GSP in relation to countries and goods

Rules for countries' eligibility for the new GSP at a country level have been substantially changed (income-related criterion). A developing country that has been categorised by the World Bank as a high-income or upper-middle-income country for three consecutive years after a transitional period (one or two years) is excluded from the list of beneficiaries [Table 2]. Thus the system applies to developing low-income or lower-middle-income countries which do not benefit from preferential access to the EU market. As a consequence, the number of system beneficiary countries has decreased significantly.

On the other hand, requirements for exclusions of goods (graduation) have been relaxed and the threshold according to which tariff preferences cease to be applied to a given country and commodity has been raised [Table 2]. Previously, a country was eligible for the system if its export rate represented less than 1% of the total EU's import from all the beneficiaries of the Generalised System of Preferences. On 1 January 2014, this threshold was raised to 2% [Table 2]. On 1 January 2015 (after a one-year transitional period expired), China, Ecuador, the Maldives and Thailand were excluded from the list of GSP beneficiary countries, which raised the vulnerability threshold from 2% to 6.5% as from 1 January 2015 [Table 2]. The reason for such a change in the threshold is to allow for the better identification of competitive sectors and neutralise the effect of the lower number of system beneficiaries<sup>4</sup>. Some countries which are no longer eligible for the system still benefit from the preferential access to the EU market.

---

<sup>4</sup> Tariff preferences are suspended with regard to products originating from a GSP beneficiary country, if an average value of import of such products from the GSP beneficiary country to the EU over three consecutive years is higher than thresholds determined. The thresholds are calculated as a percentage of the total value of the import of the same product from all GSP beneficiary countries to the EU.

Table 2. Criteria for countries' eligibility for old and reformed GSP

Standard GSP		
Criterion	Old System	New System
Income-related criterion (at a country level), country coverage	Developing countries (upper-middle and low income) – 111 countries, the main beneficiaries: India, Thailand, Indonesia, Brazil, Russia.	Developing countries with lower-middle and low income – 30 countries, which do not benefit from the preferential access to the EU market, the main beneficiaries (2014): India, Vietnam, Ukraine, Sri Lanka.
Export-related criterion (at a level of countries and goods), product graduation	A vulnerable country – export accounted for less than 1% of the total EU's import from GSP countries	A vulnerable country – export accounted for less than 2% of the total EU's import from GSP countries, and from 1 January 2015 – 6.5%
Exclusions of goods – threshold for removing preferences (at a level of goods), product graduation and safeguards	<p>1. Threshold for removing preferences – import of a given commodity to the EU exceeded 15% of the total import with respect to a similar commodity under GSP; 12.5% for textile articles and articles of apparel.</p> <p>2. Exclusions of goods were imposed for the Standard GSP and GSP+</p>	<p>1. Threshold for removing preferences – import of a given commodity to the EU exceeds 17.5% of the total import a commodity under GSP; 47.2% from 1 January 2015*; 14.5% for textile articles and articles of apparel, 57% from 1 January 2015, 13.5% for ethanol.</p> <p>2. Exclusions of goods are imposed only for the Standard GSP</p>
Special Incentive Arrangements – GSP+		

Criteria for being eligible for the system (at a country level)	<p>1. Ratifying and observing the package of 27 conventions, filing reports every three years, the main beneficiaries: Sri Lanka, Ecuador**, Peru, Venezuela, Costa Rica.</p> <p>2.Submitting a written application – applying for the system in a specified time (every one and a half years).</p> <p>3.Vulnerability threshold: a) a country's share in the total GSP of the EU's import – less than 1%; b) five largest items of imported goods represent more than 75% of the total import to the EU from that country – export concentrated on several goods.</p>	<p>1. Ratifying and observing the package of 27 conventions, filing reports more often, every two years, the main beneficiaries: Pakistan, the Philippines.</p> <p>2.Submitting a written application – applying for the system at any time.</p> <p>3. Vulnerability threshold: a) a country's share in the total GSP of the EU's import – less than 2%, from 1 January 2015 – 6.5%; b) seven largest items of imported goods represent more than 75% of the total import to the EU from that country – export concentrated on several goods.</p>
<b>Least Developed Countries (LDCs) – EBA's Initiative</b>		
Criteria for being eligible for the system (at a country level)	<p>The least developed countries acc. to the classification of the United Nations – 50 countries, the main beneficiaries: Bangladesh, Cambodia, Senegal, Malawi.</p>	<p>The least developed countries acc. to the classification of the United Nations – 49 countries, on 1 January 2008, Cape Verde was removed from the list, the main beneficiaries: Bangladesh, Cambodia.</p>

\*for three GSP sections: 2a, 3 and 5 the threshold for removing preferences remained unchanged, i.e. 17.5%.

\*\* On 1 January 2015, Ecuador formally ceased to be a GSP beneficiary, however, under the Regulation of the European Parliament and the Council (EU) of 2014, the trade preferences similar to the ones arising from the GSP are still being received. Such rules for imports from that country will apply until Ecuador enters into a trade agreement concluded by the EU with Colombia and Peru.

Source: own elaboration based on [Council Regulation (EC) No. 732/2008: Regulation (EU) No. 978/2012 of the European Parliament and of the Council; Commission Delegated Regulation (EU) 2015/602].



Three conditions that must be satisfied to be granted the GSP+ preferences have not changed considerably. This is still a special incentive system used for vulnerable countries due to a lack of diversification and insufficient contribution to international trade exchange, which qualify for the group of GSP beneficiaries and whose export (of goods covered by preferences) to the EU is insignificant (less than 2% of the import of goods covered by preferences to the EU out of all the GSP beneficiary countries). Further, the system concentrates merely on several goods, which means that it does not demonstrate sufficient export diversification (seven largest items of imported goods represent more than 75% of the total import to the EU from that country, previously five items of goods, which is not, however, a significant change). They must be “vulnerable” in that they have no diversified export base. The effect of lowering the vulnerability threshold was that more countries could apply for the system, e.g. Pakistan and the Philippines<sup>5</sup>. In addition, a country may file an application at any time, and not every one and a half years – which was the case before [Table 2]. The second condition is ratification and effective implementation<sup>6</sup> of 27 international conventions (similarly as with the former system<sup>7</sup>). And finally – the third condition – applicants must also accept requirements for the reporting and monitoring of these conventions. The monitoring efficiency was enhanced by means of ongoing dialogue between the European Union and beneficiaries, which particularly refers to reports that now must be submitted every two years, whereas for the old system this had to be done every three years. The reports in question are filed by the Commission both with the Council and – which is new – the European Parliament. Furthermore, the burden of proof has been shifted – it is assumed now by a beneficiary country; this means that in a situation where evidence indicates difficulties in implementing provisions of the conventions, such a country must prove that relevant actions have been taken<sup>8</sup>.

---

5 All GSP beneficiaries, except for China, Colombia, India, Indonesia, Thailand and Vietnam, are considered vulnerable countries, and they are thus entitled to apply for a GSP+ status.

6 Beneficiary countries must undertake to maintain every ratified convention and to observe laws enacted in connection therewith or follow other methods of implementing its provisions. Monitoring measures to ensure compliance with international conventions are enhanced in the current scheme [European Commission 2017a, p. 13].

7 Under the new system, changes in the list of conventions to be ratified are not significant; the list does not include the International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid, however, The United Nations Framework Convention on Climate Change of 1992 was.

8 Before, due to infringement of employment rights, Myanmar and Belarus lost GSP preferences in 1997 and 2006 respectively. Sri Lanka lost GSP+ preferences in 2010 because it failed to effectively implement the provisions of the convention on human rights. On the other hand, in the case of some countries, e.g.

## Changes in objective scope and preference margin

The fundamental principle of the GSP with respect to the preference margin has not changed. It still entails the reduction of MFN duty rates depending on the sensitivity of goods. Sensitive products are goods that are considered to be of special importance to the EU that require some protection for one reason or another (e.g. agriculture and food security/employment) [Nguyen 2008, p. 3]. *Ad valorem* rates of duty determined in the Common Customs Tariff for goods originating from a country that is a GSP+ beneficiary have been suspended, similar to specific duties [Table 3].

The system of preferences for LDCs has also not changed and remained in the form of EBA (Everything but Arms Arrangement), which means that for all goods, except for Chapter 93 of the Combined Nomenclature, i.e. arms and ammunition (99.8% of all tariff lines), duty-free access to the EU market, with no quantity limitations, is ensured. These preferences have been granted for an unlimited time period, and what is more, they do not have to be reviewed periodically, which is the case with the GSP.

In the new GSP, the objective scope of preferences has not changed considerably, with respect to both the standard GSP and GSP+. Under the general arrangement, duty reduction (including also to zero) concerns approx. 66% of all tariff lines (around 6,300 tariff lines out of 7,100, for which customs rates are above zero). Apart from that, when considering the fact that the zero customs rate applies to 25% of the remaining tariff lines, then only 9% of all tariff lines is not covered by the GSP [Czermińska 2016, p. 47].

The GSP+ provides beneficiaries with the full duty suspension generally for the same 66% of items of goods that are covered by the standard GSP. A significant change is that there are no exclusions of goods. Under the old GSP (both the Standard and GSP+), many items of goods were excluded, especially those imported from China, India, Indonesia, Thailand, Ukraine, Nigeria, Vietnam, Costa Rica, Ecuador.

---

El Salvador, instituting an investigation was a sufficient reason for introducing changes [Opinion of the European Economic and Social Committee 2012, p. 87].

Table 3. Summary overview of three GSP arrangements (as of 1 January 2017)

	Standard GSP	GSP+	EBA
Beneficiaries	Low- or lower-middle-income countries	Vulnerable Standard GSP beneficiaries in terms of export diversification and import volumes, which ratified and observe 27 international conventions	LDCs
Number of beneficiaries**	23	8	49
Non sensitive goods (NS), in the new system 15 (six-digit) tariff lines were added and categorised as NS (from Chapters 28, 31, 32, 78 and 81 HS, mainly raw materials)	Duty suspension	Duty suspension	Duty suspension
Sensitive goods (S) – <i>ad valorem</i> duty: in the new system, 4 (eight-digit) tariff lines were moved to the NS group, with zero duty rates	Duty reduction: 3.5%	Duty suspension	Duty suspension
Sensitive goods (S) – specific duty	Duty reduction: 30%	Duty suspension, except for products for which duties determined in the Common Customs Tariff include <i>ad valorem</i> and <i>ad spetiem</i> rates of duty.	Duty suspension
Textile articles and apparel (S)	Duty reduction: 20%	Duty suspension	Duty suspension

\*\*December 2016

Source: own based on [Regulation (EU) No. 978/2012 of the European Parliament and of the Council, European Commission 2017a].

## **Changed rules for trade exchange between the GSP beneficiaries and the EU – old or new scenario?**

As a result of changes made in the criteria for being eligible for the system in 2014 – as already mentioned – the number of its beneficiaries declined from 176 to 89: 49 the least developed countries and 40 low-income and lower-middle-income countries. Currently, 32 countries will no longer benefit from preferential access to the EU. These countries are high- and upper-middle-income countries or overseas territories not dependent on the EU. Their exports will enter the EU with a normal tariff applicable to all the other developed countries (referred to as Most Favoured Nation (MFN) tariff). For these countries, conditions for exchange have been changed, i.e. the scenario of exchange with the EU is worse compared with the previous one. On the other hand, 54 countries will continue to benefit from other arrangements with privileged access to the EU market but will no longer be covered by GSP. Other preferential arrangements include association agreements, free trade agreements, Economic Partnership Agreements, special arrangements for overseas countries and territories or other unilateral market access measures [Table 4; European Commission 2017b].

Table 4. Countries that are no longer eligible for the new GSP in 2014

Group of countries	Reason	Conditions for trade exchange with EU under reformed GSP
Countries with high and upper-middle GNP per capita in the last three years (20 countries): 8 high-income countries*: Saudi Arabia, Kuwait, Bahrain, Qatar, UAE, Oman, Brunei, Macau 12 upper-middle-income countries*: Argentina, Brazil, Cuba, Uruguay, Venezuela, Belarus, Russia, Kazakhstan, Gabon, Libya, Malaysia, Palau	Income-related criterion	Worse conditions of access to the EU market, for the majority of these countries, their customs status has changed, MFN rates will be applied to them
Countries which entered into trade agreements with the EU (34 countries) or benefit from autonomous arrangements with the EU with regard to preferential access to the market*: Euromed (6 countries: Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco, Tunisia) CARIFORUM (14 countries) East and South Africa (3 countries: the Seychelles, Mauritius, Zimbabwe) Pacific (Papua New Guinea) MAR, EPAs** (8 countries: Ivory Coast, Ghana, Cameroon, Kenya, Namibia, Botswana, Swaziland, Fiji) – - other (free trade zone) (2 countries: Mexico, South Africa)	Countries benefiting from preferences under free trade agreements, autonomous regulations of the EU – namely MAR for negotiating EPA** countries	The reformed GSP is generally neutral for this group of countries, as the preferential access to the EU market is ensured for them under the said agreements
Overseas countries and territories (33)	Special regulations on access to the Union market	The reformed GSP is generally neutral for this group of countries

\*Countries remain eligible for the preferences if their situation changes (they will be categorised by the World Bank as low-income or lower-middle-income countries or preferential agreements will be no longer binding), they will become again system beneficiaries.

\*\*Due to the fact that very little progress in negotiating the Economic Partnership Agreements (EPA) with the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP) during the transitional period set out in the Cotonou Agreement was observed, the EU adopted a regulation on access to the market (Market Access Regulation, MAR), which lays down conditions for earlier and temporary application of trade preferences by the EU, pending EPA ratification, for more information on this subject, refer to [Czermińska, Garlińska-Bielawska 2016, pp.200-206].

Source: own elaboration based on: [European Commission 2013; European Commission 2016].

Despite a considerable decrease in the number of GSP beneficiaries, preferential import value under the GSP has not changed dramatically in recent years, and currently fluctuates around EUR 50 billion (for comparison, in 2002 it was EUR 53 billion, in 2009 – approx. EUR 60 billion) [Table 5; European Commission 2011]. This was, however, not that much – in fact, it was above 9% of the total EU's imports from all GSP countries in 2009, whereas in 2014, this proportion increased to 24% (without China, with fewer beneficiaries, but with beneficiaries benefiting from preferences to a greater extent; nevertheless, the changes made in the system had no bearing on such an increase). The reason why the share of preferential imports in the total imports from GSP beneficiary countries is still not that high, especially in the case of the Standard GSP and GSP+, is that MFN duty rates are already very low in the EU, and thus preferential margins are not relevant enough to beneficiary countries (preference erosion) and goods covered by tariff preferences (in particular, with regard to the Standard GSP) do not address the needs of beneficiary countries due to their structure of export to the EU. This means that these countries export mainly goods for which duty-free access to the Union market is ensured due to zero MFN rates or goods which are not included in the system of preferences (sensitive products). Apart from that, it must be mentioned that the effectiveness of GSP is limited by non-tariff barriers that the EU imposes on imports.

The main beneficiaries are still countries covered by the Standard GSP (they represent more than half of the total GSP imports), although this proportion is declining in favour of countries benefiting from the EBA (approx. one third of the total GSP imports) [table 6]. The largest user of the Standard GSP is India (52.7%), which together with Vietnam (19.2%) and Indonesia (15.9%) in total account for almost 90% of imports covered by this system. Those countries under the old GSP also benefited from the standard scheme of preferences, with India being its main user, therefore under the new GSP they have not observed any noticeable change in the conditions for exchange with the EU [European Commission 2016, p. 7]. Considerable changes in the geographical structure of preferential import have occurred in the GSP+. The main users were (in 2014) Pakistan (70.1%) and the Philippines (17.7%), which means that in total, only these two countries accounted for nearly 90% of GSP+ imports. They became eligible for GSP+ preferences under the new scheme, before they were beneficiaries of the Standard GSP, therefore their conditions for access to the EU's market have been improved.

Table 5. Preferential EU import from countries covered by GSP in years 2012-2014

Specification	Standard GSP		GSP+		EBA		GSP Total Million EUR
	Million EUR	Share in per cent*	Million EUR	Share in per cent*	Million EUR	Share in per cent*	
<b>2012</b>	30,127.9	60.2	6,931.1	13.9	13,006.2	25.9	50 135.2
<b>2013</b>	29,522.5	59.2	5,874.3	11.8	14,462.5	29.0	49 859.3
<b>2014</b>	27,268.6	53.7	6,479.9	12.8	17,048.6	33.5	50 797.1

\*share in the total GSP imports

Source: [European Commission 2016, p. 3].

## Conclusions

1. In general, the new, reformed GSP system does not entail a new scenario of trade exchange for system beneficiaries, and only a few changes in the conditions for conducting trade with the EU may be experienced by some countries.
2. Although the number of GSP beneficiaries has declined substantially, preferential import value from these countries in recent years has not changed drastically and fluctuates around EUR 50 billion. Considerable changes in the geographical structure of preferential import have occurred only in the GSP+. The main users (in 2014) were Pakistan and the Philippines. Those countries became eligible for GSP+ preferences under the new scheme, before they were beneficiaries of the Standard GSP, which means that their trade exchange conditions have been improved significantly.
3. For the majority of countries that lost the GSP beneficiary status, the reform of the system does not mean worse conditions for access to the Union market, as tariff preferences are granted to them under free trade agreements or EU autonomous regulations. Only for several states, which as a result of the change of customs status are no longer eligible for tariff preferences and do not negotiate with the European Union any preferential trade agreements (e.g. Russia, China), the access conditions deteriorated; such countries have to accept a different scenario of trade exchange with the EU. However, it must be highlighted that both under the former and the reformed system, many items of goods imported from China, as well as from some other countries, were excluded from preferences, and the import of natural resources from Russia was subject to zero MFN rates, thus as a matter of fact, changed conditions of trade with the EU will not radically affect these countries.
4. Increased imports from LDCs to the EU may be observed. This is not, however, the effect of introducing the reform of GSP, as under the new system, no changes in the EBA initiative were implemented.
5. As for the preference margins and scope of goods in the new GSP, changes in that regard were not very drastic, thus when considering them in connection with a decrease in duty rates arising from multilateral and bilateral liberalisation of trade, they do not entail any change in the conditions for conducting trade with GSP beneficiaries.



The analysis conducted is of key importance for assessing the effectiveness of changes introduced to the new GSP. As demonstrated, the changes are significant, particularly at a level of countries being eligible for the system, however, the effects of such changes on beneficiaries are not that powerful, as presumed. Only for several countries the changes are noticeable. It must be highlighted that the analysis performed covers a very short period of time after the reforms were implemented. The research must be continued in the future to ensure that regularities will be observed in a longer time perspective, particularly after excluding China from the GSP.

## Bibliography

Commission Delegated Regulation (EU) 2015/602 of 9 February 2015 amending Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and the Council as regards the vulnerability threshold defined in point 1(b) of Annex VII to that Regulation, OJ L 100, 17.4.2015.

Council Regulation (EC) No 416/2001 of 28 February 2001 amending Regulation (EC) No 2820/98 applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001 so as to extend duty-free access without any quantitative restrictions to products originating in the least developed countries, OJ L 60, 1.3. 2001.

Council Regulation (EC) No. 732/2008 of 22 July 2008 applying a scheme of generalised tariff preferences for the period from 1 January 2009 to 31 December 2011 and amending Regulations (EC) No 552/97, (EC) No 1933/2006 and Commission Regulations (EC) No. 1100/2006 and (EC) No 964/2007, OJ L 201. 6.8.2008.

**Cuyvers L., Verherstraeten S. (2005)**, *The EU's Generalized System of Preferences and its ASEAN beneficiaries: a success story?*, CAS (Centre for ASEAN Studies), No. 47.

**Czermińska M. (2016)**, *Powszechny system preferencji celnych (GSP) – zmiany warunków dostępu do rynku unijnego dla beneficjentów nowego systemu*, Studia i Materiały, „Miscellanea Oeconomicae”, No. 3/2016, vol. I.

**Czermińska M., Garlińska-Bielawska J. (2016)**, *Znaczenie Porozumień o Partnerstwie Gospodarczym (EPAs) dla integracji regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej*, International Business and Global Economy, No. 35/1.

**European Commission (2015)**, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, Developing countries, international trade and sustainable development: the function of the Community's generalised system of preferences (GSP) for the ten-year period from 2006 to 2015*, COM (2004) 461 final.

**European Commission (2011)**, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on applying a scheme of generalised tariff preferences*, „Commission Staff Working Paper”, Impact assessment, vol. I, COM(2011)241 final.

**European Commission (2017a)**, *Interim Evaluation of the EU's Generalised Scheme of Preferences (GSP)*, Draft Inception Report, Prepared by Development Solutions, Brussels, January.

**European Commission (2017b)**, *Practical guide to the new GSP trade regimes for developing countries*, [online], [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc\\_152012.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_152012.pdf), [30.4.2017].

**European Commission memo (2005)**, *GSP: The new EU preferential market access system for developing countries*, Brussels, 23 June.

**Nguyen J. (2008)**, *The Generalized System of Preferences*, The George Washington University, December.

Opinion of the European Economic and Social Committee (2012) on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council applying a scheme of generalised tariff preferences' COM(2011) 241 final, O J C 43, 15.2.2012.

**Portlila C., Orbie J. (2014)**, *Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and foreign policy: coherence by accident?*, School of Social Sciences, Singapore Management University, Singapore, [online], <http://dx.doi.org/10.1080/13569775.2014.881605>, [10.4.2017].

Regulation (EU) No. 512/2011 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 amending Council Regulation (EC) No 732/2008 applying a scheme of generalised tariff preferences for the period from 1 January 2009 to 31 December 2011, OJ L 145, 31.5.2011.

Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 applying a scheme of generalised tariff preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008, OJ L 303, 31.10.2012.

**Marta Postuła\***

Uniwersytet Warszawski

Wydział Zarządzania

## Czynniki łagodzące skutki kryzysu gospodarczego

### Factors Mitigating the Effects of the Economic Crisis

**Abstract:** Contemporary economic policies in different countries take into account changing internal and external conditions. It is essential to look for new elements that can reduce the risk of past financial crises and their possible consequences for socio-economic development.

**Key-words:** fiscal consolidation, crisis, economic growth

### Wstęp

Skala gospodarczego kryzysu, do którego doszło w latach 2007–2009, była niewątpliwie bezprecedensowa i pokazała słabość stosowanych polityk gospodarczych. Należy nie podchodzić do tego jednak w sposób nadzwyczajny, kryzys jest bowiem zjawiskiem powszechnym i nieuniknionym – przez ostatnie pół wieku gospodarki OECD mierzyły się z nimi nie raz. Zazwyczaj wychodziły z gospodarczych zawirowań obronną ręką i wyciągały z pojawiających się zjawisk kryzysowych stosowne wnioski.

W związku z tym celem niniejszego artykułu jest wskazanie na współczesne wyzwania prowadzenia polityk, które stawiają duże wyzwanie przed finansami w wielu aspektach. Artykuł nie rozwiązuje współczesnych bolączek w pełnym zakresie, a raczej identyfikuje je na podstawie analizy literaturowej i wyników badań prowadzonych przez organizacje międzynarodowe. Zawiera także część wyników badań własnych w zakresie efektów fiskalnych wprowadzanych pakietów konsolidacyjnych w ostatnich 25 latach.

\* mpostula@wz.uw.edu.pl

## Kryzysowe lekcje

Jednym z pierwszy kryzysów, na który wskazuje np. J. K. Galbraith, był kryzys skoncentrowany na zależnościach związanych z czynnikami takimi jak: popyt, zatrudnienie oraz depresja. To on w konsekwencji doprowadził do rewolucji keynesowskiej, a w kolejnej odsłonie do kontrrewolucji neoklasycznej. Kolejny kryzys, z którym mamy do czynienia, wiąże się z ograniczeniami, jakie towarzyszą zachodzącym zjawiskom, „wśród których trzeba szczególnie zwracać uwagę na koszty zasobów, dyscyplinę narzucaną przez zmiany klimatyczne oraz zawodność instytucji, identyfikowaną z niekontrolowanym, niefrasobliwym i często oszukańczym systemem finansowym” [Galbraith 2016, s. 70]. Kryzys, który zawitał do nas w XXI w., związany był nie tylko z przyczynami załamania finansowego, ale z funkcjonującym wśród badaczy [Kołodko, Galbraith 2016, s. 59] przypuszczeniem, że to załamanie nie miało charakteru incydentalnego.

Inny badacz – A. Niekpielow – uważa z kolei, że przejawem kryzysu teorii ekonomii, mającym związek z ekonomią na poziomie mikro- oraz makroekonomicznym, stały się dylematy, które powstają na etapie przedstawiania i analizy danych niezbędnych do podejmowania decyzji przez podmioty gospodarujące. Niekpielow stwierdza słusznie, że przez długi czas ekonomiści uważali, iż wybór społeczny niewiele się różni od indywidualnego, ponieważ „jak się wydaje, w obu przypadkach celem jest maksymalizacja użyteczności zaspokajania potrzeb w warunkach określonych preferencji i ograniczonych zasobów” [Niekpielow 2016, s. 41]. Jednak już wiele lat temu K. Arrow w słynnym „twierdzeniu o niemożności” [Arrow, 1963, s. 25] dowiódł, że nie może istnieć prawo wyboru społecznego, które zapewniałoby właściwy rozwój – co trafnie przywołuje w swych publikacjach Niekpielow.

Mizobata wskazuje natomiast, że wzrost znaczenia doktryny neoliberalnej doprowadził do upadku systemu socjalistycznego oraz zdestabilizował system kapitalistyczny charakteryzujący się wcześniej stabilnymi rządami, ale na początku XXI w. proces ten trwa wciąż, ale osiąga zupełnie inny poziom. „Skrajne zróżnicowanie tempa rozwoju ekonomicznego i poziomu nierówności między różnymi krajami oraz panujące w różnych regionach świata ubóstwo możemy uznawać za wynik tych zmian, a światowy kryzys finansowy z lat 2008–2009 można traktować jako punkt zwrotny ujawniający nowy wymiar globalnego ryzyka” [Mizobata 2016, s. 154].

Niezależnie od badacza znacząca większość z nich uznaje, że kryzys finansowy to nieodłączny element ryzyka gospodarczego. Potwierdza to wzrost liczby kryzysów fi-

nansowych od lat 80. XX w., kiedy zostały zderegulowane przepływy kapitału. O ile we wcześniejszym okresie, po drugiej wojnie światowej, globalne przepływy kapitału podlegały kontroli MFW, to po latach 80. kraje wysoko rozwinięte radykalnie zliberalizowały instytucje finansowe, co wkrótce zaczęło oznaczać, że każdy kraj na świecie został automatycznie włączony w proces liberalizacji przepływów kapitału. Proces ten był szczególnie widoczny w wypadku krajów podlegających transformacji gospodarczej, gdyż od samego początku kładziono w nich nacisk na liberalizację finansową i urynkwienie.

## Epizody konsolidacyjne odpowiedzią na kryzys

Występujące od 2008 r. nadzwyczajne czynniki zewnętrzne (światowy kryzys finansowy oraz problem zadłużeniowy niektórych krajów europejskich, obniżenie koniunktury) wzmocniły także rangę odpowiedzialnej i efektywnej polityki fiskalnej w większości krajów OECD. Elementem wspomagającym prowadzenie odpowiedzialnej i efektywnej polityki fiskalnej zreorientowanej na dążenie do osiągnięcia celów fiskalnych (poziomy dług publiczny, deficytu sektora finansów publicznych itd.) są pakiety konsolidacyjne. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, że konsolidację finansów należy rozumieć jako politykę mającą na celu poprawę finansów publicznych poprzez ograniczenie deficytu budżetowego i utrzymania relacji długu publicznego do PKB na bezpiecznym poziomie.

W prowadzonych własnych badaniach do analizy danych dotyczących epizodów konsolidacyjnych zastosowano logitowy model ekonometryczny. Ogólna postać tego modelu prezentuje się następująco:

$$y^* = \beta'X + \epsilon$$

$$\text{Obserwujemy } y = \begin{cases} 1, & \text{gdy } y^* > 0 \\ 0, & \text{gdy } y^* \leq 0 \end{cases}$$

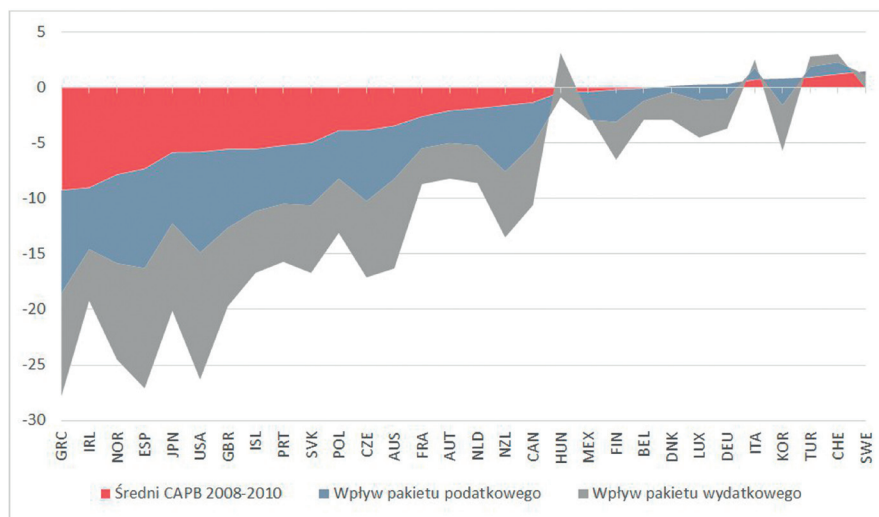
Prawdopodobieństwo sukcesu możemy zapisać jako:

$$P(Y = 1, X) = P(y^* > 0) = F(\beta'X)$$

$$\text{Co w modelu logitowym jest jednoznaczne z: } P(Y = 1, X) = \frac{e^{\beta'X}}{1 + e^{\beta'X}}$$

W przeprowadzonych analizach zastosowano estymację metodą największej wiarygodności, posługując się zmiennymi. Wykres 1 pokazuje, w jaki sposób dany rodzaj pakietu konsolidacyjnego wpływa na średnie saldo budżetu kraju go wdrażającego.

**Wykres 1. Wpływ pakietów konsolidacyjnych 2008–2010 na średnie saldo budżetu (CAPB) w wybranych krajach**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: International Monetary Fund (2016), OECD (2009).

Przeprowadzone badania wskazują, że władze fiskalne muszą uwzględniać specyficzne oddziaływanie wymiaru czasu i poziomu nierównowagi fiskalnej w sektorze publicznym w decyzjach wpływających na rozmiary, strukturę dochodów oraz wydatków. Nie ma jednego wzorca modelu konsolidacji, który można byłoby zastosować do wszystkich krajów.

Potencjalnie dające szybkie wyniki decyzje o zmianie stawek podatkowych prowadzą do średnio- i długoterminowych dostosowań w gospodarce, wpływających na dynamikę wzrostu w średnim i długim terminie.

Oddziaływanie na koniunkturę gospodarczą, przeciwdziałanie jej wahaniom poprzez wbudowanie w system finansowy instrumentów stabilizujących automatyczne oddziaływanie na równowagę gospodarczą to obszar funkcji stabilizacyjnej finansów publicznych. Funkcja ta ma umożliwić realizację celów tzw. magicznego czworoboku: wysokiego poziomu zatrudnienia, ograniczenia inflacji, równowagi bilansu płatniczego oraz stałego wzrostu gospodarczego. Funkcja ta służy do łagodzenia wahań cyklu

koniunkturalnego za pomocą odpowiednich instrumentów, w których skład wchodzi m.in. reguły fiskalne.

Dodatkowo także, w ramach debaty o pakietach konsolidacyjnych, na różnych forach zwraca się uwagę na uwidoczniający się problem efektywności instytucji publicznych, głównie ze względu na ograniczone rozmiary finansowania zadań publicznych w czasie kryzysu. W związku z tym szczególną szansą stało się zastosowanie w zarządzaniu środkami publicznymi podejścia praktykowanego od lat w najbardziej rozwiniętych krajach, tj. wprowadzenie do sektora publicznego metod planowania wydatków na podstawie wyznaczonych zadań, celów i pomiaru efektów, co później znalazło odzwierciedlenie w ponadnarodowych regulacjach.

## **Dokąd powinna zmierzać polityka fiskalna**

W obliczu tylu obiektywnych elementów oraz ostatniego kryzysu niezbędne jest zatem zbadanie, jakie są dogłębne jego przyczyny, a nie skupienie się wyłącznie na doraźnym zbadaniu tego zjawiska – także w dziedzinie finansów. Nad tymi badaniami winni się skoncentrować ekonomiści doceniający procesy materialne, instytucje oraz pragmatyczne podejście do kwestii ekonomicznych i społecznych. Tworząca się na naszych oczach ekonomia przyszłości wskazuje, że w coraz większym stopniu winna być nauką stosowaną. Takie założenie, biorąc pod uwagę coraz bardziej skomplikowane procesy oraz skalę problemów gospodarczych, które istnieją i będą istnieć w świecie, tworzy niewątpliwie wyzwanie o charakterze cywilizacyjnym. Jak twierdzi Bałtowski, „lepszą” ekonomia, która w sposób bardziej precyzyjny potrafi diagnozować problemy oraz wskazywać ich „lepsze”, oparte na wiedzy naukowej, a nie intuicji rozwiązania, ma ogromne znaczenie dla przyszłości świata. „Dogłębne rozpoznanie przyczyn wciąż ograniczonych możliwości aplikacji ekonomii musi być pierwszym krokiem w kierunku stworzenia «lepszego» ekonomii przyszłości [Bałtowski, 2016, s. 9].

Takie podejście prezentuje Kołodko w koncepcji nowego pragmatyzmu przedstawionej jako propozycji nowego podejścia do wyzwań stojących przed ekonomią. Koncepcja ta uznaje globalizację – historyczny i spontaniczny proces liberalizacji, a także integracji rynków kapitału, dóbr i usług oraz (z ograniczeniami) siły roboczej w jeden powiązany i wewnętrznie sprzężony układ ogólnosiwiatowy – za zjawisko nieodwracalne.



Jak twierdzi sam twórca, nowy pragmatyzm jest koncepcją teoretyczną, ale i heterodoksyjną, która jest ukierunkowana na praktykę i nie stroni od wartościowania. Wkomponowuje się ona w łańcuch poglądów filozofów i ekonomistów, którzy sens i cel ekonomii jako nauki widzieli w odkrywaniu zasad funkcjonowania dobrej gospodarki w określonych warunkach praw [A. Smith, K. Marks, J. M. Keynes, J. K. Galbraith, D. C. North, J. E. Stiglitz], a nie w poszukiwaniach ponadczasowych rozwiązań o charakterze uniwersalnym i ponadczasowym. Kołodko wskazuje na konieczność holizmu w ekonomii – ekonomii, w której kwestie społeczne nie byłyby spychane na dalszy plan w pogoni za zyskami. Zwraca zarazem uwagę na potrzebę tzw. ekonomii umiarności, ekonomii zorientowanej na przeciwdziałanie marnotrawstwu zasobów wytworzonych i niszczeniu środowiska naturalnego. Warto także, mówiąc o nowym pragmatyzmie, zwrócić szczególną uwagę na wielopłaszczyznowe podejście do powiązania między najważniejszymi czynnikami mającymi wpływ na długookresowy rozwój społeczno-gospodarczy w gospodarce globalnej. W trójkącie rozwoju odnaleźć można fundamenty nowego pragmatyzmu Kołodki jako pragmatycznego podejścia teoretyka i praktyka do stworzenia ekonomicznej teorii sprzyjającej rozwojowi społeczno-gospodarczemu.

Pierwszy z czynników wyodrębnionych w tej teorii wskazuje na wartości będące podstawą społeczeństwa oraz gospodarki. Kołodko traktuje je szeroko, jako ludzkie – indywidualne, społeczne, cywilizacyjne, grupowe itd. – pragnienia, które poprzez motywacje uruchamiają działania [Gejec 2016, ss. 117–118]. Na gruncie ekonomicznym to wytwarzanie dóbr i świadczenie usług, akumulacja kapitału i inwestycje, konsumpcja dóbr i usług. Kolejny ważny czynnik, bez którego nie ma rozwoju społeczno-gospodarczego, to instytucje tworzące podstawę konkurencyjnego rynku.

Trzeci z czynników to polityka decydująca o sposobie wykorzystywania sytuacji zewnętrznej do rozwoju społeczno-gospodarczego danego kraju i umacniania jego pozycji ekonomicznej w globalnej gospodarce. Polityka składa się w praktyce z szeregu odrębnych działań takich jak [Gejec 2016, s. 118]: formułowanie celów rozwoju; instrumentacja realizacji celów, czyli wytyczanie ścieżek (znajdowanie sposobów) ich realizacji; budowanie wokół tych celów konsensusu politycznego (artykulacja sprzecznych interesów i poszukiwanie kompromisu); pozyskiwanie publicznego zrozumienia oraz społecznego wsparcia dla realizacji założonych celów.

Potwierdzają to także wyniki badań OECD opublikowane w 2016 r., które z kolei wskazują na kilka praktycznych elementów pozwalających prowadzić odpowiedzialną politykę społeczno-gospodarczą, ograniczającą ryzyko wstrząsów ekonomicznych.

Pierwszym z nich jest już wspomniana kilkakrotnie sprawność działania instytucji publicznych. Jakość instytucji, mierzona za pomocą wskaźników dobrego zarządzania Banku Światowego opartych na kilku podstawowych kategoriach, takich jak: odpowiedzialność, stabilność polityczna, poczucie bezpieczeństwa, skuteczność rządu, jakość regulacji, praworządność i zwalczanie korupcji. Wyższa wartość indeksów wskazuje na silniejsze i efektywniejsze instytucje publiczne. Ogólnie rzecz biorąc wyniki sugerują, że instytucje lepszej jakości są negatywnie skorelowane z ryzykiem zaistnienia kryzysu gospodarczego. Jednocześnie wskaźniki takie jak skuteczność działania rządu, mechanizmów odpowiedzialności, kontroli oraz stabilności politycznej nie tylko zmniejszają ryzyko wystąpienia ujemnego tempa wzrostu PKB, ale także wiążą się z szybszym rozwojem gospodarczym. Ekspersi OECD swoimi wynikami badań potwierdzili, że sprawność działania służb prawnych i sądowych, tzn. tych, które gwarantują wykonanie umów prywatnych, zapewniają właściwą ochronę praw własności, ma wpływ nie tylko na tempo wzrostu gospodarczego, lecz także na odporność gospodarki danego kraju na wstrząsy zewnętrzne. Wyniki te są zgodne ze stwierdzeniami opisywanymi w literaturze, w której sugeruje się m.in., że kraje z lepszych instytucji są narażone na mniejszą łatwość i łagodniejsze przechodzenie zjawiska kryzysu [Acemoglu i in. 2003; Rodrik 1998].

Drugim czynnikiem minimalizującym skutki kryzysu i wywołującym szybsze tempo rozwoju gospodarczego są prokonkurencyjne regulacje odnoszące się do rynku produktów. Potwierdza to przeprowadzona analiza barier regulacyjnych w zakresie konkurencyjności, które wskazują na powiązanie dwóch obszarów rynku pracy i rynku produktów. Wskaźnik mierzący obszar konkurencyjności, stosowany przez OECD do oceny łącznej produktywności pracy i kapitału (obejmuje regulacje rynku pracy i rynku produktów). Wskaźnik ten mierzy stopień deregulacji rynku produktów, która we właściwej skali zwiększa przepływy z mało wydajnych sektorów do sektorów wysoko wydajnych i tym samym podnosi produktywność gospodarki ogółem. Dokładniej wskaźnik ten mierzy częstość występowania barier regulacyjnych dla konkurencji poprzez państwową kontrolę działalności gospodarczej oraz ochrony operatorów, a także zwiększenia odporności gospodarczej na wstrząsy zewnętrzne.

W celu zwiększenia wzrostu gospodarczego w interesie danego kraju czy też stowarzyszeń krajów leży stworzenie przepisów, które podnoszą poziom konkurencji na rynku produktów, co w konsekwencji może pobudzić produktywność na różnych innych poziomach, a tym samym zwiększyć wydajność ekonomiczną danego obszaru. Ponadto stwierdzić można, że zwiększenie efektywności gospodarczej w wypadku

czynnika generującego wzrost gospodarczy nie odbywa się kosztem zwiększenia niestabilności na rynku finansowym.

W literaturze nie znaleziono bowiem dowodu na związek między regulacjami rynku produktów i prawdopodobieństwem ryzyka kryzysów finansowych. Jeśli chodzi o politykę handlową, to badania wskazują, że łatwiejszy dostęp do rynku wewnętrznego zwiększa zjawisko zaistnienia kryzysu gospodarczego – mierzonego poprzez prawdopodobieństwa bliźniaczego kryzysu.

Kolejnym elementem, który może łagodzić ryzyko zaistnienia kryzysu gospodarczego, jest wspomniana już wcześniej polityka rynku pracy. Regulacje rynku pracy i polityka instytucji odpowiedzialnych za jej prowadzenie nie są neutralne dla wzrostu gospodarczego. Potwierdzeniem tego jest przeprowadzona analiza rynku pracy kraju, w którym systemy układów zbiorowych charakteryzują się wysokim stopniem decentralizacji w negocjacjach płacowych, w wyniku czego można się doszukiwać korelacji tego rozwiązania z wyższym wzrostem PKB. Chodzi o dwie kwestie związane z rynkiem pracy: poziom płacy, w szczególności poziom płacy minimalnej, oraz prowadzona polityka rynku pracy danego kraju. Można wywnioskować, że porozumienia płacowe określone na poziomie firmy, a nie całego państwa mają tendencję do zwiększenia produktywności. Z drugiej strony wyższe płace minimalne na poziomie centralnym, mimo że nie mają bezpośredniego wpływu na wzrost PKB, to w pewnych sytuacjach mogą łagodzić skutki kryzysu. Jedną z interpretacji tego wyniku może być stwierdzenie, że w obliczu negatywnego szoku w gospodarce wysokie płace minimalne zapobiegają gwałtownej redukcji przeciętnego wynagrodzenia. Zjawisko takie w najniższym punkcie krzywej krajowej konsumpcji działa jak swoistego rodzaju amortyzator. Drugi z elementów rynku pracy wskazuje, że wyższe wydatki na aktywną politykę rynku pracy zmniejszają prawdopodobieństwo wystąpienia ekstremalnych zdarzeń kryzysowego, a także mogą mieć efekt pozytywny w postaci przyspieszenia tempa wzrostu PKB. To sugeruje, że polityka zwiększenia efektywności pracy, a także właściwe dopasowanie oczekiwań pracodawców oraz pracowników ułatwiające aktywizację zawodową osób biernych są korzystne zarówno dla wzrostu gospodarczego, jak i podnoszą odporność na wstrząsy gospodarcze.

## Podsumowanie

Kryzysy gospodarcze są nieuniknionym elementem otaczającej nas rzeczywistości. Nie oznacza to jednak, że nie powinno się prowadzić działań mających na celu ograniczenie ryzyka ich wystąpienia bądź gdy to niemożliwe, zapewniających łagodniejsze jego „przechodzenie”. Takimi czynniki mogą choćby właściwie przeprowadzone epizody konsolidacyjne, jak pokazały badania indywidualne, dopasowane do specyfiki kraju. Działania te mają jednak bardziej charakter doraźny. W większym stopniu należy się skoncentrować na działaniach zmierzających do rozwiązania narastającego problemu rozwarstwienia dochodowego społeczeństwa. Służyć temu może kierowanie się wartościami w prowadzonej polityce społeczno-gospodarczej. Takiemu podejściu powinny towarzyszyć sprawnie działające instytucje publiczne oraz dobrze uregulowany rynek pracy.

## Bibliografia

**Arrow K.J. (1963)**, *Social Choice and Individual Values*, John Wiley & Sons, Inc., New York, London, Sydney.

**Bałtowski M. (2015)**, *Ewolucja ekonomii a nowy pragmatyzm Grzegorza W. Kołodki*, „Ekonomista”, nr 5.

**Bałtowski M. (2016)**, *Ekonomia przyszłości. Wokół nowego pragmatyzmu Grzegorza W. Kołodko*, PWN, Warszawa.

**Galbraith J.K. (1969)**, *The Affluent Society*, Houghton Mifflin Company Boston, Boston.

**Galbraith J.K. (2014)**, *The End of Normal: The Great Crisis and the Future of Growth*, Free Press, New York.

**Giza W. (2016)**, *Nowy pragmatyzm Grzegorza W. Kołodki – o poszukiwaniach ekonomii przyszłości*, [w:] Bałtowski M., *Ekonomia przyszłości. Wokół nowego pragmatyzmu Grzegorza W. Kołodko*, PWN, Warszawa.

**Gejec W. (2016)**, *Pragmatyzm ekonomiczny a rozwój społeczno-gospodarczy*, [w:] Bałtowski M., *Ekonomia przyszłości. Wokół nowego pragmatyzmu Grzegorza W. Kołodko*, PWN, Warszawa.

**Kołodko G.W. (2013)**, *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa.

**Kołodko G.W. (2014)**, *Nowy Pragmatyzm, czyli ekonomia i polityka dla przyszłości*, „Ekonomista”, nr 2.

**Kołodko G.W. (2010)**, *Świat na wyciągnięcie myśli*, Prószyński i S-ka, Warszawa.

**Koźmiński A.K. (1995)**, *Mikro i makrospołeczna równowaga funkcjonalna w warunkach transformacji*, „Ekonomista”, nr 1–2.

**Mączyńska E. (2016)**, *Inkluzywność jako cecha przyszłego ładu społeczno-gospodarczego*, [w:] Bałtowski M., *Ekonomia przyszłości. Wokół nowego pragmatyzmu Grzegorza W. Kołodko*, PWN, Warszawa.

**Niekpielow A. (2006)**, *Stanowlenije i funkcionirowanije ekonomiceskich institutow. Ot «robinzonady» do rynocznoj ekonomiki, osnovannoj na individualnom proizvodstwie*, Ekonomist, Moskwa.

**Niekipielow A. (2016)**, *Nowy pragmatyzm Grzegorza W. Kołodki – alternatywa czy uzupełnienie czystej teorii ekonomii?*, [w:] Bałtowski M., *Ekonomia przyszłości. Wokół nowego pragmatyzmu Grzegorza W. Kołodki*, PWN, Warszawa.

**Smith A. (2007)**, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1 i 2, wyd. 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

**Shillera R.J. (2016)**, *Finanse a dobrobyt społeczny*, Wydawnictwo PTE, Warszawa.

**Veblen T. (2008)**, *Teoria klasy próżniaczej*, MUZA SA, Warszawa.

**European Commission (2010)**, *Public Finances in EMU – 2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

**European Commission (2015)**, *Report on Public Finances in EMU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

**International Monetary Fund (IMF) (2010)**, *From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies*, Washington.

**International Monetary Fund (IMF) (2016)**, *Fiscal Monitor: Debt—Use It Wisely*, Washington, October.

**OECD (2007)**, *Economic Outlook, June 2007, Chapter IV. Fiscal Consolidation: Lessons from past experience*, Paris: OECD.

**OECD (2009)**, *Economic Outlook, March 2009, Chapter III. The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus*, Paris: OECD.

OECD Economic Outlook 100 database.

**Prasad E., Sorkin I. (2009)**, *Assessing the G-20 Stimulus Plans: A Deeper Look*, [online], <https://www.brookings.edu/articles/assessing-the-g-20-stimulus-plans-a-deeper-look/>, dostęp: 5 marca 2017.

World Economic Outlook Database.



**Aleksandra Kowalska\***

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Wydział Ekonomiczny

## Systemy wymiany informacji o oszustwach żywnościowych w Unii Europejskiej

### The EU Information Exchange Systems for Food Fraud

**Abstract:** Food fraud is illegal intentional deception for economic gain using food. Growing susceptibility of food supply chain to food fraud implicates numerous actions undertaken worldwide which are focused on prevention and vulnerability reduction or elimination (including the development of rapid exchange of information, regulatory activities and industry standards). Horsemeat scandal was a wake-up call for European Commission which developed The EU Food Fraud Network and the System for Administrative Assistance & Food Fraud to strengthen cooperation between the Member States in preventing and mitigating cross-border fraudulent practices in the food and feed chain. The aim of the article is to analyze and assess functioning of the system and to collate the AAC & EU FFN system and the RASFF system. The analyses are based on recent EC field reports and critical literature review.

**Key-words:** food fraud, food safety, RASFF, EU FFN, AAC

## Wprowadzenie

Bezpieczeństwo ekonomiczne stwarza gospodarstwom domowym, przedsiębiorstwom i państwu warunki do harmonijnego rozwoju, ciągłego i sprawnego funkcjonowania. Bezpieczeństwo ekonomiczne bywa ujmowane w triadzie trzech komponentów: surowcowego, żywnościowego i finansowego [Raczkowski 2012, ss. 69–148]. Zgodnie z definicją FAO powszechny dostęp do bezpiecznej, umożliwiającej prowadzenie zdrowego i aktywnego życia żywności uznano za fundamentalne prawo czło-

\*aleksandra.kowalska@umcs.lublin.pl



wieka [Mikuła 2012, ss. 38–48]. Podstawowym obowiązkiem każdego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego (*food security*) swoim obywatelom, które uwarunkowane jest bezpieczeństwem żywności (*food safety*) znajdującej się w obrocie gospodarczym.

W erze globalizacji, gdy mimo działań na rzecz skracania łańcuchów dostaw żywności, są one nadal w większości długie, złożone i skomplikowane, zapewnienie całkowitego bezpieczeństwa żywności jest dużym wyzwaniem. Ewolucja prawa żywnościowego UE i USA oraz rozwój standardów branżowych na świecie powinny się przełożyć na zwiększenie ochrony żywności. Według J. Spinka i D.C. Moyera całościowa koncepcja ochrony żywności (*food protection*) obejmuje zagadnienia związane z jej bezpieczeństwem, jakością, oszustwami żywnościowymi i obroną żywności [2011, ss. 157–163]. Rozwiązania systemowe na rzecz bezpieczeństwa żywności upowszechniane pod koniec XX w. w UE i USA (zwłaszcza HACCP) koncentrowały się na zagrożeniach powstających nieumyślnie w łańcuchu dostaw. Najnowsze trendy w prawie i praktyce gospodarczej wskazują na potrzebę uwzględnienia zagrożeń celowo wprowadzanych do łańcucha dostaw żywności, umotywowanych ekonomicznie (*food fraud*, oszustwa żywnościowe) bądź mających podłoże ideologiczne i/lub behawioralne (*food terrorism*, terroryzm żywnościowy). Aktywność władz i organizacji branżowych w zakresie prewencji oraz eliminowania i/lub redukowania podatności na zagrożenia intencjonalne rośnie. Jest to podyktowane rosnącą podatnością łańcucha dostaw żywności na oszustwa żywnościowe, w tym zwłaszcza fałszowanie żywności i celowe obniżanie jej jakości, a także na ataki terrorystyczne. Podatność ta uwarunkowana jest głównie przez czynniki takie jak: globalizacja, liberalizacja handlu, powszechna złożoność łańcucha dostaw, anonimowość rynku, brak przejrzystości w kontaktach handlowych, rozwój nowych technologii (teleinformatycznych, innowacji w transporcie, metod fałszowania żywności itd.), presja rynku na obniżanie cen na artykuły rolno-spożywcze wzmacniana m.in. przez nierówności ekonomiczne i społeczne. W raporcie Światowego Forum Ekonomicznego „Global Risk Report 2013” wskazano jednoznacznie, że duża dysproporcja dochodów i chroniczne niezrównoważenie długu publicznego stanowią fundamentalne i najbardziej rozpowszechnione zagrożenia w skali globalnej [Raczkowski 2014, ss. 37–72]. W analogicznym raporcie z 2017 r. wśród pięciu głównych trendów determinujących rozwój na świecie na pierwszym miejscu znalazły się rosnące nierówności dochodów i bogactwa [<http://reports.weforum.org/global-risks-2017/part-1-global-risks-2017/#view/fn-9>].

Dowód na to, że podatność łańcucha dostaw na zagrożenia wprowadzane doń celowo rośnie, stanowi dynamicznie zwiększająca się w ostatnich latach liczba skandali żywnościowych na świecie. Do nagłaśnianych w (globalnych) mediach incydentów żywnościowych dochodzi praktycznie we wszystkich krajach świata (2/3 przypadków z lat 1978–2013 opisanych przez S. Kowalczyka przypadło na kraje rozwinięte, a 1/3 – na kraje rozwijające się). Zatem oszustwa żywnościowe czy akty terroryzmu żywnościowego są zjawiskami typowymi dla ery globalizacji, a nie danego poziomu rozwoju ekonomicznego [2015, ss. 13–64].

W styczniu 2013 r. w Wielkiej Brytanii wyszło na jaw oszustwo polegające na dodawaniu końskiego mięsa do produktów żywnościowych bez informowania o tym konsumentów. W miarę rozwoju sytuacji poznawano kolejne szczegóły na temat skomplikowanych operacji w łańcuchu dostaw, np. upubliczniono informację, że dostawy mięsa do kilku sieci supermarketów były podzlecane siedem razy do poddostawców w kilku krajach. Nikt nie miał pełnej kontroli nad łańcuchem dostaw i fałszerstwo przez pewien czas pozostało niezauważone [Dani 2016, s. 171]. Analiza powiadomień przekazanych w ciągu ostatnich 10 lat za pomocą systemu RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*, System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Żywnościowych i Środkach Żywienia Zwierząt) z kategorii *adulteration/fraud* pokazuje, że w 2013 r. padła rekordowa liczba celowych zanieczyszczeń/oszustw (158), głównie za sprawą incydentu związanego z mięsem końskim (81 powiadomień, co stanowiło 51% wszystkich zgłoszeń z tej kategorii) [<https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/?event=SearchForm&cleanSearch=1>].

W odpowiedzi na incydent żywnościowy związany z niekontrolowaną obecnością końskiego DNA w produktach żywnościowych (zwłaszcza tych, w których składzie deklarowano dominujący udział mięsa wołowego) Komisja Europejska (KE) utworzyła w lipcu 2013 r. nowy mechanizm o nazwie *EU Food Fraud Network* (EU FFN, Unijna Sieć Wymiany Informacji o Oszustwach Żywnościowych). Prawdopodobnie uznano bowiem, że w pierwszej kolejności należy podjąć działania o charakterze (re)organizacyjnym, gdyż będą one szybsze niż zmiany w zakresie prawa żywnościowego. Dopiero w listopadzie 2015 r. sieć EU FFN została wyposażona w system AAC (*Administrative Assistance and Cooperation*, System Pomocy i Współpracy Administracyjnej), który jest aplikacją IT mającą ułatwić współpracę państw członkowskich w obszarze walki z transgranicznymi nieuczciwymi i oszukańczymi praktykami stosowanymi w łańcuchu dostaw żywności i pasz. Można uznać, że systemy RASFF i AAC wzajemnie się uzupełniają, bowiem informacje przekazywane w ramach systemu RASFF służą

zwłaszcza zapewnieniu bezpieczeństwa zdrowotnego żywności i pasz, a informacje przekazywane w ramach systemu AAC mają pomóc w zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego konsumentom żywności. W tym znaczeniu bezpieczeństwo ekonomiczne można odnieść do relacji wartości ekonomicznej żywności i jej ceny rynkowej.

Celem pracy jest analiza i ocena funkcjonowania sieci *EU Food Fraud Network* i systemu AAC oraz zestawienie zasad funkcjonowania systemu RASFF i AAC & EU FFN. Artykuł powstał na podstawie pierwszego rocznego raportu z funkcjonowania systemu AAC & EU FFN opublikowanego pod koniec maja 2017 r. oraz krytycznego przeglądu literatury przedmiotu.

## Oszustwa żywnościowe w literaturze przedmiotu

Literaturę światową na temat oszustw żywnościowych łączy wspólne stanowisko autorów. Twierdzą oni, że priorytetem są działania prewencyjne oraz redukcja podatności na zagrożenie [Spink i in. 2017, ss. 215–220]. Podstawą skuteczności tych działań jest integracja rozwiązań systemowych podejmowanych w poszczególnych krajach świata. Bariere dla tej integracji stanowi natomiast brak wypracowania wspólnej terminologii w zakresie ochrony i obrony żywności (*food protection and food defense*) przed zagrożeniami wprowadzanymi do łańcucha dostaw intencjonalnie.

Amerykańscy naukowcy D.C. Moyer, J.W. DeVries i J. Spink zdefiniowali pojęcie oszustwa żywnościowego jako niezgodne z prawem oszustwo umotywowane chęcią zwiększenia zysku ekonomicznego przy użyciu środka spożywczego [2017, ss. 358–364]. Istnieje wiele rodzajów oszustw żywnościowych, a wśród nich: celowe zanieczyszczanie żywności, fałszowanie, obniżanie jakości żywności (*adulteration*), substytucja w obrębie składników (*substitution*), rozcieńczanie (*dilution*), dystrybucja żywności pochodzącej z kradzieży (*stolen goods*), manipulacja (*tampering*), działania w szarej strefie (*diversion and grey market product*), przemykanie (*smuggling*), nieautoryzowany produkt/uzupełnianie (*unauthorized product/re-filling*), nieprawidłowe etykietowanie (*mislabeling*), podrabianie produktów żywnościowych polegające m.in. na naruszaniu własności intelektualnej (*counterfeiting*) [Spink i in. 2017, ss. 215–220]. Typologia oszustw żywnościowych nie jest rozłączna. Jest natomiast dość elastyczna – zmiany w prawie, rozwój technologii i kreatywność sprawców może bowiem sprawić, że zostaną wymyślone nowe rodzaje oszustw. Wspólne cechy oszustw żywnościowych to:

- ekonomiczne podłoże,
- intencjonalność, ale brak zamiaru wyrządzenia szkody zdrowiu ludzkiemu,
- celowe wprowadzenie nabywcy w błąd,
- naruszenie bezpieczeństwa ekonomicznego nabywców środków spożywczych.

W przewodniku PAS 96:2014, opracowanym przez BSI (The British Standards Institution) w celu zwiększenia odporności łańcucha dostaw żywności na oszustwa i inne celowe ataki, pojęcie *food fraud* zdefiniowano jako oszustwo popełnione wtedy, gdy podmiot wprowadzający żywność na rynek umyślnie wprowadza konsumenta w błąd w celu zwiększenia swoich korzyści finansowych [BSI 2014, s. 1]. Nieco węższy zakres ma zagadnienie fałszerstw umotywowanych względami ekonomicznymi (EMA, *Economically Motivated Adulteration of Food*) zdefiniowane przez Administrację ds. Żywności i Leków (Food and Drug Administration, FDA) w USA jako nieuczciwa (oszukańcza) umyślna podmiana lub dodanie składników do żywności w celu pozornego zwiększenia jej wartości lub zredukowania kosztu jej produkcji, umotywowana chęcią zwiększenia zysku ekonomicznego [Johnson 2014, ss. 1–39; Sawicki 2014, ss. 2–4]. Nieco szerszy zakres ma natomiast pojęcie przestępstwa żywnościowego (*food crime*). Według C. Elliota z Wielkiej Brytanii oszustwo żywnościowe staje się przestępstwem żywnościowym wtedy, gdy jest wynikiem zorganizowanych działań grup ludzi, którzy umyślnie oszukują i wyrządzają szkodę lub ranią tych, którzy nabywają produkt żywnościowy [Elliot 2014, ss. 83–84, Manning, Soon 2016, ss. 823–834].

W szkole J. Spinka podkreśla się, że podatność na oszustwo żywnościowe mogła nigdy wcześniej się nie pojawić, może nigdy więcej się nie pojawić i może nigdy nie doprowadzić do powstania zdarzenia oszustwa żywnościowego (*food fraud event*). Dlatego też należy skoncentrować siły i środki na przeciwdziałaniu oszustwom, czyli na zmniejszaniu lub eliminowaniu prawdopodobieństwa wystąpienia tego rodzaju zagrożenia, a nie na kontroli podejmowanej w odpowiedzi na pojawiające się zagrożenie i łagodzeniu skutków tego zagrożenia [Spink i in. 2017, ss. 215–220].

Nie wszystkie oszustwa żywnościowe stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego żywności oferowanej konsumentowi i obniżają jakość zdrowotną środków spożywczych. Wszelkie oszustwa żywnościowe naruszają ekonomiczne bezpieczeństwo żywności, przekładając się na poziom jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych.

## Wymiana informacji o zagrożeniach bezpieczeństwa żywności na płaszczyźnie UE

Rola państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego i bezpieczeństwa żywności swoim obywatelom jest zasadnicza. Podejmowane są liczne działania w tym zakresie polegające m.in. na stanowieniu prawa, wprowadzaniu kolejnych rozwiązań organizacyjnych czy upowszechniania standardów (przykładem jest wprowadzenie systemu HARPC przez ustawę modernizacyjną bezpieczeństwa żywności w USA w 2015 r.) [Wiśniewska 2016a, ss. 13–19]. Od końca XX w. reorganizowane i unowocześniane są krajowe systemy kontroli żywności w wielu krajach świata [Kowalczyk 2015, ss. 13–64]. Podczas gdy proces globalizacji postępuje i wydaje się nieodwracalny, sprawny system komunikacji między instytucjami urzędowej kontroli żywności i pasz w poszczególnych krajach jest jednym z podstawowych warunków bezpieczeństwa żywności. W erze globalizacji większe zaangażowanie państw we współpracę międzynarodową na tym polu znacznie poprawiłoby stan bezpieczeństwa żywności.

Afera *horsemeat scandal* z 2013 r. miała bardzo szeroki zasięg, o czym świadczy wykrycie produktów wołowych zafałszowanych koniną w 22 krajach członkowskich UE, w Szwajcarii i Norwegii [Kowalczyk 2015, ss. 13–64]. Można zatem stwierdzić, że w obliczu problemu, który objął prawie całą Europę, oraz wobec niejasności co do podmiotów odpowiedzialnych za to celowe działanie nieuniknione było niezwłoczne włączenie się do działań KE. W marcu 2013 r. T. Borg, unijny komisarz ds. zdrowia i konsumentów, na posiedzeniu Parlamentu Europejskiego przedstawił pięcioetapowy plan działania w celu rozwiązania zaistniałego problemu. W pierwszym punkcie postulował, by rozwinąć współpracę między krajowymi organami kontroli żywności i zapewnić szybką wymianę informacji między krajami wtedy, gdy łamane są przepisy prawa żywnościowego oraz promować zaangażowanie Europolu w prowadzenie dochodzeń. Ponadto T. Borg zaplanował zmiany legislacyjne dotyczące wydawania paszportów dla koni, wysokości kar za oszukańcze praktyki, niezapowiedzianych kontroli podmiotów spożywczych i oznaczania kraju pochodzenia mięsa. Plan stał się punktem wyjścia do budowy w 2013 r. sieci EU FFN i w 2015 r. systemu AAC, funkcjonujących równolegle z systemem RASFF. By przyspieszyć działania, jako podstawę prawną funkcjonowania systemu AAC przyjęto istniejące już rozporządzenie (WE) nr 882/2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczący-

mi zdrowia i dobrostanu zwierząt [Kowalczyk 2015, ss. 13–64, Rozporządzenie (WE) nr 882/20014]. System AAC służy natychmiastowej wymianie informacji na temat oszustw żywnościowych i stanowi niejako drugi filar systemu bezpieczeństwa żywności w UE (pierwszy filar tworzy system RASFF). W tabeli 1 przedstawiono zestawienie zasad funkcjonowania wymienionych systemów.

**Tabela 1. Zasady funkcjonowania systemu RASFF i systemu AAC & EU FFN**

<u>Systemy wymiany informacji o zagrożeniach dla bezpieczeństwa żywności w UE</u>	
System RASFF	System AAC & EU Food Fraud Network
<u>Incydent żywnościowy inicjujący powstanie systemu</u>	
1978 r. – wykrycie rtęci w izraelskich pomarańczach	2013 r. – wykrycie końskiego DNA w burgerach wołowych w Irlandii
<u>Podstawa prawna</u>	
Rozporządzenie (WE) nr 178/2002	Rozporządzenie (WE) nr 882/2004
<u>Wymiar bezpieczeństwa żywności</u>	
zdrowotny	ekonomiczny
<u>Poziom ryzyka dla zdrowia konsumentów</u>	
wysoki	niski
<u>Członkowie</u>	
KE, 28 państw członkowskich UE, Szwajcaria, Norwegia, Islandia, Liechtenstein (krajowe punkty kontaktowe ds. systemu RASFF)	28 państw członkowskich UE, Szwajcaria, Norwegia, Islandia, KE (krajowe punkty kontaktowe ds. systemu AAC)
<u>Uczestnictwo</u>	
obowiązkowe	dobrowolne
<u>Centralizacja</u>	
tak	nie
<u>Rodzaje powiadomień</u>	
Powiadomienia o zagrożeniu (alarmowe) Powiadomienia informacyjne Powiadomienia o odrzuceniu na granicy RASFF „news”	Informacje Wnioski Odpowiedzi/reakcje
<u>Dostęp do systemu</u>	
wolny	ograniczony

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Kowalczyk 2015, ss. 13–64; Buczkowska, Sadowska, Gadowska 2014, ss. 550–555; EC 2016, ss. 1–19].

Skutki incydentów żywnościowych są wielowymiarowe [Obiedzińska 2015, ss. 192–198], a jednym z nich jest utworzenie dwóch systemów kluczowych dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności w UE. Podstawowe różnice w funkcjonowaniu systemu RASFF i systemu AAC & EU FFN dotyczą charakteru informacji przekazywanych w ramach tych struktur. Informacje przekazywane w obrębie systemu AAC & EU FFN dotyczą w głównej mierze oszustw żywnościowych, które nie zawsze stanowią zagrożenie dla zdrowia konsumenta, natomiast oznaczają naruszenie jego bezpieczeństwa ekonomicznego. Uczestnictwo w systemie AAC & EU FFN jest dobrowolne, struktura systemu ma charakter zdecentralizowany i opiera się na bilateralnej lub wielostronnej wymianie informacji, a przekazywane informacje dotyczą tylko niezgod-

ności o charakterze transgranicznym. Na wzór systemu RASFF, każda informacja podlega weryfikacji, zanim trafi do instytucji łącznikowej z innego kraju [EC 2016, s. 5]. Dostęp do systemu AAC & EU FFN mają tylko krajowe punkty kontaktowe (zazwyczaj urzędy kontroli żywności), a nie wszyscy konsumenci, jak w wypadku systemu RASFF. Czas pokaże, czy nowe rozwiązania przyczynią się do poprawy stanu bezpieczeństwa żywności w UE.

KE opracowała cztery kryteria operacyjne, które pozwalają odróżnić oszustwo żywnościowe (*food fraud*) od innych niezgodności (*non-compliance*). Są to: łamanie przepisów prawa żywnościowego UE, umyślność, chęć osiągnięcia zysku ekonomicznego i wprowadzanie konsumenta w błąd [EC 2016, s. 10]. Informacje przekazywane w ramach systemu AAC zostały bowiem podzielone na niezgodności powstałe na skutek oszukańczych praktyk w łańcuchu dostaw żywności (*Food Fraud cases*, AAC FF) oraz pozostałe niezgodności (*Administrative Assistance cases*, AAC AA), które od sierpnia 2016 r. są przekazywane w ramach jednej z dwóch części systemu:

- części I – poświęconej oszustwom żywnościowym, bezpośrednio związanej z *EU Food Fraud Network*,
- części II – związanej z każdym żądaniem uzyskania wsparcia administracyjnego w ramach systemu AAC, niegenerującym zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt (w zakresie RASFF) i/lub niezawierającym podejrzeń o stosowanie oszukańczych praktyk (w części I).

Warto dodać, że raport KE z 2017 r. zatytułowano „The EU Food Fraud Network and the System for Administrative Assistance & Food Fraud”, co można potraktować jako wskazówkę, by system AAC & EU FFN nazwać Systemem Wsparcia Administracyjnego dla Oszustw Żywnościowych i innych Niezgodności (co bezpośrednio wynika z kategorii informacji wymienianych za pośrednictwem systemu).

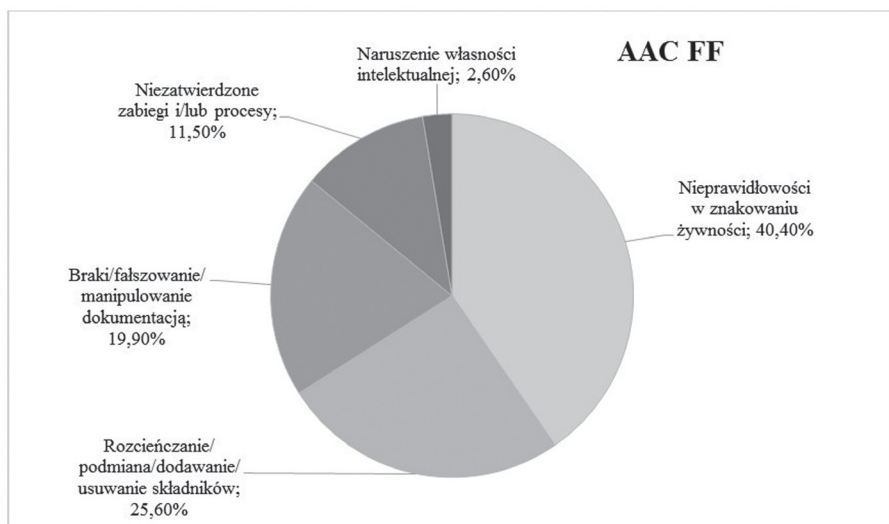
## **Analiza informacji przekazanych w ramach systemu AAC & EU FFN**

W 2015 r. wymieniono informacje na temat 108 przypadków w ramach sieci EU FFN, w tym 12 przypadków za pośrednictwem systemu AAC (funkcjonującego od listopada 2015 r.). Najwięcej spraw dotyczyło nieprawidłowości w znakowaniu żywności (36% wszystkich zgłoszeń), podejrzenia nielegalnego eksportu (18%) i stosowania niedozwolonych zabiegów i/lub procesów (13%). Pozostałe zgłoszenia obejmowa-

ły: produkty zakazane/nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi (9% ogólnej liczby zgłoszeń), sfalszowane certyfikaty i inne dokumenty (9%), braki w dokumentacji (5%), obecność niedozwolonych substancji w żywności (5%), fałszowanie gatunku lub substytucję składników (5%) [EC 2015].

W 2016 r. nastąpiła wymiana 243 informacji za pośrednictwem systemu AAC, w tym 156 informacji dotyczących oszustw żywnościowych (AAC FF) i 87 informacji na temat innych niezgodności (AAC AA), aczkolwiek liczba uczestników zwiększała się jeszcze w tym pierwszym pełnym roku funkcjonowania systemu. Co więcej, nie wszystkie sprawy zostały wtedy zamknięte. Ponad 90% przypadków AAC FF związanych było z żywnością (*food*), jedynie kilka procent spraw dotyczyło pasz (*feed*), zgłoszeń obejmujących materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością nie było (*food contact materials*). Rozkład procentowy zgłoszeń AAC FF pochodzących z 2016 r. w podziale na poszczególne kategorie przedstawiono na rysunku 1.

**Rysunek 1. Rozkład informacji na temat oszustw żywnościowych przekazanych za pośrednictwem systemu AAC & EU FFN w 2016 r.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [EC 2016, s. 15].

Trudno zakwalifikować rzekome oszustwa do poszczególnych kategorii, w tej sytuacji bierze się pod uwagę „główne naruszenie przepisów” (*major alleged violation*). Relatywnie największy był udział zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w znakowaniu żywności, w tym zwłaszcza oszukańczych praktyk w zakresie wykazu



składników (67% zgłoszonych oszustw w obszarze znakowania żywności) [EC 2016, ss. 1–19]. Najczęściej naruszane były zatem przepisy rozporządzenia UE w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności [Rozporządzenie (WE) nr 1169/2011]. Jedna czwarta spraw związanych było z bezprawnym rozcieńczaniem/podmianą/dodawaniem/usuwaniem składników. Zgłoszenia AAC FF przekazane w 2016 r. najczęściej dotyczyły następujących kategorii produktów żywnościowych: mięso i produkty mięsne (inne niż drób) – 15,9% wszystkich przypadków AAC FF, ryby i produkty rybne (12,5%), tłuszcze i oleje (11,4%), mięso drobiowe i produkty drobiowe (10,8%), mleko i produkty mleczne (9,7%). Kolejne kategorie, których relatywnie częściej dotyczyły zgłoszone uzasadnione i zweryfikowane podejrzenia oszustw to: żywność dietetyczna, suplementy diety i żywność wzbogacona; owoce i warzywa; orzechy, produkty z orzechów i nasiona; uboczne produkty pochodzenia zwierzęcego; miód i mleczko pszczele; gotowe dania i przekąski; wino [EC 2016, ss. 14–16]. Warto na marginesie wspomnieć o publikacji, dla której J.C. Moore, J. Spink i M. Lipp dokonali przeglądu literatury światowej powstałej w latach 1980–2010 w języku angielskim obejmującej zagadnienie fałszowania żywności. Autorzy wywnioskowali, że najczęściej opisywane przypadki zafałszowań dotyczyły następujących kategorii produktów żywnościowych: oliwa z oliwek, mleko, miód, szafran, sok pomarańczowy i kawa [Moore, Spink, Lipp 2012, ss. 118–126].

W części II systemu AAC & EU FFN, podobnie jak w części I, dominują zgłoszenia dotyczące żywności (94% wszystkich przypadków AAC AA). Największy odsetek zgłoszeń AAC AA w 2016 r. również dotyczył nieprawidłowości w znakowaniu żywności (37% wszystkich przypadków AAC AA), w tym zwłaszcza składu produktów (15% wszystkich przypadków AAC AA). Prawie jedna czwarta zgłoszeń w ramach części II systemu związana była z bezprawnym rozcieńczaniem/podmianą/dodawaniem/usuwaniem składników. Jedna piąta przypadków AAC AA dotyczyła braku lub niekompletnej dokumentacji, podobny udział zgłoszeń obejmował niezatwierdzone zabiegi i/lub procesy. Można zatem wyciągnąć wniosek, że procentowy rozkład przypadków AAC AA był bardzo podobny do rozkładu informacji typu AAC FF. Zgłoszenia AAC AA, przekazane w 2016 r., najczęściej dotyczyły następujących kategorii produktów żywnościowych: żywność dietetyczna, suplementy diety i żywność wzbogacona (18,4% przypadków AAC AA); ryby i produkty rybne (10,3%); mleko i produkty mleczne (9,2%); owoce i warzywa (9,2%); tłuszcze i oleje (8%); produkty zbożowe i pieczywo (6,9%) [EC 2016, ss. 17–19]. W podziale na kategorie produktowe zgłoszenia AAC AA różnią się od przypadków AAC FF. Można przypuszczać, że w sytuacji, gdy prawo

dotyczące żywności dietetycznej, suplementów diety i żywności wzbogaconej jest szczególnie rozbudowane, niezgodności obejmujące te produkty nie były zamierzone, ale wynikały z niewiedzy producentów.

## Zakończenie

Afera *horsemeat scandal* pokazała, że istnieje pilna potrzeba, by rozszerzyć i doskonalić działania KE w obszarze bezpieczeństwa żywności, by zwrócić szczególną uwagę na problem oszustw żywnościowych i odrębnie się nim zająć. Gdy podatność łańcuchów dostaw żywności na zagrożenia celowe, w tym zwłaszcza oszustwa silnie umotywowane względami ekonomicznymi, jest duża i ciągle rośnie, system RASFF wydaje się niewystarczający. Wobec nowych wyzwań, przed którymi stoją aktorzy w łańcuchach dostaw żywności, od 2015 r. równolegle z systemem RASFF funkcjonuje nowoczesny system AAC, silnie powiązany z siecią EU FFN. Synergiczne działanie wszystkich trzech systemów ma się przyczynić do utrzymywania wysokich unijnych standardów dla żywności i pasz.

Przeciętny konsument nie ma dostępu do informacji wymienianych za pośrednictwem systemu AAC, co nie sposób krytykować, w sytuacji gdy mało kto zna powszechnie dostępny system RASFF. Zadaniem państwa jest ochrona konsumenta i zapewnienie mu bezpieczeństwa żywności, na którą napotyka na rynku. UE i każde państwo członkowskie od wielu lat podejmują liczne działania o charakterze legislacyjnym (prawo żywnościowe) i organizacyjnym (kontrola żywności, systemy wymiany informacji itp.) na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa żywności. Pozytywny jest fakt, że w tych działaniach interes konsumenta, słabego ogniwa w łańcuchu dostaw, stawiany jest w ostatnich latach na pierwszym miejscu. Jednak to siły rynkowe bardzo mocno oddziałują na funkcjonowanie podmiotów branży rolno-spożywczej. Rynek i konkurencja coraz częściej niejako „wymusza” stosowanie kolejnych standardów służących ochronie i obronie żywności przed zagrożeniami umyślnymi (TACCP, VACCP, HARPC i inne)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Są to zwłaszcza: TACCP (Threat Assessment and Critical Control Points, Ocena Zagrożenia i Krytyczne Punkty Kontrolne), VACCP (Vulnerability Assessment and Critical Control Points, Analiza Podatności i Krytyczne Punkty Kontrolne), HARPC (Hazard Analysis and Risk-based Preventive Controls, Analiza Zagrożeń i Opartych na Ryzyku Środków Zapobiegawczych), FSSC 22000 (Food Safety System Certification, System Certyfikacji Bezpieczeństwa Żywności) wersja 4 i inne standardy rekomendowane przez rząd USA czy GFSI (Global Food Safety Initiative, Globalna Inicjatywa na rzecz Bezpieczeństwa Żywności) [Wiśniewska 2016 b, ss. 167–188, Kowalska 2016, ss. 97–109].

Funkcjonując w ciągle zmieniającym się i turbulentnym otoczeniu, system AAC & EU Food Fraud Network ciągle ewoluuje. Czas pokaże, czy przyjęte rozwiązania będą skuteczne. Jednak kilka lat funkcjonowania systemu AAC & EU FFN pozwala już wyciągnąć pierwsze wnioski. Po roku funkcjonowania systemu AAC okazało się, że niektóre państwa członkowskie muszą zweryfikować swoje decyzje dotyczące instytucji łącznikowych i ich kompetencji [EC 2016, ss. 6–9]. Wydaje się, że problematyczną kwestią będzie zakwalifikowanie zgłoszenia do jednej z trzech kategorii: niezgodności stwarzające zagrożenie dla zdrowia (RASFF), oszustwa żywnościowe (AAC FF), pozostałe niezgodności (AAC AA), tym bardziej że przekazywane informacje w ramach systemów utworzonych/koordynowanych przez KE nie powinny się powielać. Można przypuszczać, że pojawią się też trudności w kwalifikowaniu niezgodności do poszczególnych kategorii, gdyż przyjęty w systemie AAC & EU FFN podział nie jest rozłączny (rys. 1). Dane liczbowe wskazują, że oszukańcze praktyki najczęściej dotyczą nieprawidłowości w przekazywaniu konsumentom informacji na temat żywności, w tym zwłaszcza wykazu składników. Oszustwa popełniane są znacznie częściej w wypadku produktów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego niż produktów pochodzenia roślinnego.

Utworzenie nowego systemu, którego głównym obszarem zainteresowań są oszustwa żywnościowe, można potraktować jako wskazówkę dla zarządzających w branży spożywczej, by szczególną uwagę zwrócili na zagrożenia celowe, których jest coraz więcej. Roczne raporty z funkcjonowania systemu AAC & EU FFN mogą się stać cennym i wiarygodnym źródłem informacji dla przedsiębiorstw systematycznie zarządzających ryzykiem poprzez ocenę zagrożeń zanieczyszczeniem celowym, identyfikację podatności i wprowadzenie środków kontroli w ramach jednego z systemów zarządzania ochroną żywności.

## Bibliografia

**BSI (2014)**, *PAS 96:2014 Guide to protecting and defending food and drink from deliberate attack*, <http://www.food.gov.uk/sites/default/files/pas96-2014-food-drink-protection-guide.pdf> [10.02.2016].

**Buczowska M., Sadowski T., Gadomska J. (2014)**, *System wczesnego ostrzegania dotyczący żywności i pasz*, „Problemy Higieny i Epidemiologii”, t. 95, nr 3.

**Dani S. (2016)**, *Zarządzanie łańcuchem dostaw żywności*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa.

**EC (2015)**, *Food Fraud Network Activity Report 2015*, [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/official-controls\\_food-fraud\\_network-activity-report\\_2015.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/official-controls_food-fraud_network-activity-report_2015.pdf) [8.06.2017].

**EC (2016)**, *The EU Food Fraud Network and the System for Administrative Assistance & Food Fraud. Annual report 2016*, [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/food-fraud\\_network\\_activity\\_report\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/food-fraud_network_activity_report_2016.pdf) [8.06.2017].

**Elliott C. (2014)**, *Elliott Review into the Integrity and Assurance of Food Supply Networks – Final Report. A National Food Crime Prevention Framework*, HM Government, London, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/350726/elliott-review-final-report-july2014.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/350726/elliott-review-final-report-july2014.pdf) [21.03.2017].

**Johnson R. (2014)**, *Food Fraud and „Economically Motivated Adulteration” of Food and Food Ingredients*, Congressional Research Service Report, [www.csr.gov](http://www.csr.gov) [16.05.2016].

**Kowalczyk S. (2015)**, *Wzrost turbulencji na rynku globalnym a bezpieczeństwo* [w:] R. Sobiecki (red.), *Przeciwdziałanie turbulencjom w gospodarce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

**Kowalska A. (2016)**, *HACCP, TACCP, VACCP – what is the difference between these management methodologies used in food industry?* [w:] A. Skrzypek (red.), *Determinants and consequences of network society*, Department of Quality and Knowledge Management, Faculty of Economics UMCS, Lublin.

**Manning L., Soon J.M. (2016)**, *Food Safety, Food Fraud, and Food Defense: A Fast Evolving Literature*, „Journal of Food Science”, Vol. 81, Nr. 4., <http://dx.doi.org/10.1111/1750-3841.13256>.

**Mikuła A. (2012)**, *Bezpieczeństwo żywnościowe Polski*, „Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, t. 99, z. 4.

**Moore J.C., Spink J., Lipp M. (2012)**, *Development and Application of a Database of Food Ingredient Fraud and Economically Motivated Adulteration from 1980 to 2010*, „Journal of Food Science”, Vol. 77, Nr. 4. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1750-3841.2012.02657.x>.

**Moyer D.C., DeVries J.W., Spink J. (2017)**, *The economics of a food fraud incident – Case studies and examples including Melamine in Wheat Gluten*, „Food Control”, 71. <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodcont.2016.07.015>.

**Obiedzińska A. (2015)**, *Wielowymiarowe skutki skandali żywnościowych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. VII, z. 5.

**Raczkowski K. (2012)**, *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI wieku*, [w:] K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.

**Raczkowski K. (2014)**, *Metody i techniki zarządzania bezpieczeństwem ekonomicznym*, [w:] K. Raczkowski, Ł. Sułkowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem: metody i techniki*, Difin SA, Warszawa.

Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 165 z 30.04.2004, str. 1, ze zm.).

Rozporządzenie (WE) nr 1169/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. Urz. UE L 304 z 22.11.2011, str. 18, ze zm.).

**Sawicki W. (2014)**, *Oszustwa i nadzór w łańcuchu dostaw żywności*, „Przemysł Spożywczy”, t. 68, nr 2.

**Spink J., Moyer D.C. (2011)**, *Defining the Public Health Threat of Food Fraud*, „Journal of Food Science”, Vol. 76, Nr. 9. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1750-3841.2011.02417.x>.

**Spink J., Ortega D.L., Chen Ch., Wu F. (2017)**, *Food fraud prevention shifts the food risk focus to vulnerability*, „Trends in Food Science & Technology”, 62. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tifs.2017.02.012>.

**Wiśniewska M.Z. (2016a)**, *System HARPC – nowy oręż w służbie bezpieczeństwa żywności*, „Problemy Jakości”, nr 9. <http://dx.doi.org/10.15199/47.2016.9.2>.

**Wiśniewska M.Z. (2016b)**, *Systemowe zarządzanie obroną żywności przed terroryzmem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.



**Urszula K. Zawadzka-Pąk\***

Uniwersytet w Białymstoku

## **Instrumenty ograniczania deficytu i długu sektora general government i ich skuteczność w państwach UE i EFTA<sup>1</sup>**

### **Instruments for Reduction of Deficit and Debt of General Government and their Effectiveness in EU and EFTA Countries**

**Abstract:** The article presents the unpublished research results on the effectiveness of legal and institutional solutions used directly or indirectly to reduce the general government deficit and consequently the debt of this sector in the European Union and European Free Trade Association (EFTA). The analysis covers the degree of European integration (EU, EMU and Fiscal Compact), the implementation of the fiscal rules (expenditure, income, debt and balance ones) as the establishment of fiscal councils in three different periods, i.e. before the crisis (2005), during the crisis or shortly after its ending, depending on the state (2010) and several years after its ending (2015). Using Spearman's rank correlation coefficient, it was proved that there is a positive correlation between the general government balance and the expenditure rules and the debt ones in 2005 and 2010, and between balance and establishment of fiscal councils in 2015.

**Key-words:** fiscal rules, fiscal council, Fiscal Compact, deficit, debt

## **Wprowadzenie**

Ostatni kryzys finansowy i gospodarczy, który rozpoczął się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych, stopniowo i w różnym stopniu obejmując większość państw na świecie, unaoczniał potrzebę wzmacniania stabilności finansów publicznych rozumianej jako

---

1 Artykuł powstał w ramach projektu badawczego dla młodych naukowców (BMN) realizowanego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w latach 2016-2017.

\* u.zawadzka@uwb.edu.pl



zdolność rządzących do poniesienia w przyszłości obciążeń finansowych wynikających z obecnie istniejącego zadłużenia. Polityki finansowej nie można określić jako stabilnej (zrównoważonej), jeśli jej skutkiem jest nadmierne nagromadzone zadłużenie publiczne, a w konsekwencji rosną koszty jego obsługi. Zrównoważony rozwój w tym kontekście oznacza zatem unikanie nadmiernego wzrostu zobowiązań publicznych – stanowiących obciążenie dla przyszłych pokoleń – umożliwiając jednocześnie rządzącym realizację polityk publicznych, w tym zapewnienie bezpieczeństwa w trudnych czasach oraz dostosowanie się do nowych wyzwań [Fiscal 2012, s. VII]. Osiągnięcie stabilności wymaga wprowadzenia skutecznych instrumentów ograniczania deficytu i długu całego sektora (sektora *general government*) [Lotko, Zawadzka-Pąk 2016, ss. 51–67].

Wobec tego za cel artykułu przyjęto zbadanie skuteczności krajowych i unijnych rozwiązań w ograniczaniu deficytu sektora *general government*, a w konsekwencji i długu tego sektora. Analizie poddano państwa należące do jednej z dwóch organizacji międzynarodowych, tj. Unii Europejskiej lub Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA)<sup>2</sup>, zakładając, że są to kraje, które dążąc do zapewnienia stabilności finansów publicznych, wprowadziły z własnej inicjatywy i/lub ze względu na przynależność do określonych struktur międzynarodowych stosunkowo skuteczne instrumenty ograniczania długu sektora *general government*. Przyjęto założenie, że w państwach, w których określone instrumenty wprowadzono wyłącznie z własnej inicjatywy władz publicznych (parlamentu, rządu) stało się to dzięki odpowiedzialnej postawie za stabilność finansów publicznych wynikającej z moralnej motywacji rządzących (tzw. motywacji wewnętrznej) [Maesschalck, Wal, Huberts 2008]. Z kolei w państwach należących do UE, a zwłaszcza do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), tj. strefy euro istotny wpływ miała nie tylko motywacja wewnętrzna, lecz także motywacja zewnętrzna wynikająca z przyjętych zobowiązań prawnych. Zostały one przyjęte przez państwa członkowskie UE na mocy postanowień obecnego art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu UE ustanawiającego procedurę unikania nadmiernego deficytu oraz stanowiącego jego wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu, a także rozporządzeń i dyrektywy tzw. sześciopaku. Dodatkowo państwa UGW powinny przestrzegać rozporządzenia tzw. dwupaku, a państwa UE, które ratyfikowały Pakt fiskalny, są zobowiązane do respektowania przyjętych postanowień [Lotko, Zawadzka-Pąk 2015, ss. 11–28]. W tabeli 1 zaprezentowano państwa należące do UE lub EFTA ze wskazaniem lat, w których następowały kolejne etapy ich integracji.

2 Ze względu na brak danych badaniem nie objęto jedynie najmniejszego państwa spośród wszystkich państw UE i EFTA, tj. Lichtensteinu.

Tabela 1. Przynależność państw europejskich do Unii Europejskiej (UE) i Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu

Lp.	Państwo		Państwo UE				Państwo EFTA
	Nazwa	Skrót	Rok przystąpienia do UE	Rok przystąpienia do UGW	Sygnatariusz Paktu fiskalnego		
					Wejście w życie postanowień Paktu	Obowiązujące postanowienia Paktu	
1.	Austria	AT	1995	1999	2013	Wszystkie tytuły	–
2.	Belgia	BE	1958	1999	2013	Wszystkie tytuły	–
3.	Cypr	CY	2004	2008	2013	Wszystkie tytuły	–
4.	Estonia	EE	2004	2011	2013	Wszystkie tytuły	–
5.	Finlandia	FI	1995	1999	2013	Wszystkie tytuły	–
6.	Francja	FR	1958	1999	2013	Wszystkie tytuły	–
7.	Grecja	EL	1981	2001	2013	Wszystkie tytuły	–
8.	Hiszpania	ES	1986	1999	2013	Wszystkie tytuły	–
9.	Irlandia	IE	1973	1999	2013	Wszystkie tytuły	–
10.	Litwa	LT	2004	2015	2013	Wszystkie tytuły *	–
11.	Luksemburg	LU	1958	1999	2013	Wszystkie tytuły	–
12.	Łotwa	LV	2004	2014	2013	Wszystkie tytuły *	–
13.	Malta	MT	2004	2008	2013	Wszystkie tytuły	–
14.	Niderlandy	NL	1998	2009	2013	Wszystkie tytuły	–
15.	Niemcy	DE	1958	1999	2013	Wszystkie tytuły	–
16.	Portugalia	PT	1986	1999	2013	Wszystkie tytuły	–
17.	Słowacja	SK	2004	2009	2013	Wszystkie tytuły	–
18.	Słowenia	SI	2004	2007	2013	Wszystkie tytuły	–
19.	Włochy	IT	1958	1999	2013	Wszystkie tytuły	–
20.	Bułgaria	BG	2007	–	2014	Tylko tytuły III i V	–
21.	Dania	DK	1973	–	2013	Tylko tytuły III, IV i V	–

Lp.	Państwo		Państwo UE				Państwo EFTA
	Nazwa	Skrót	Rok przystąpienia do UE	Rok przystąpienia do UGW	Sygnatariusz Paktu fiskalnego		
					Wejście w życie postanowień Paktu	Obowiązujące postanowienia Paktu	
22.	Polska	PL	2004	–	2013	Tylko tytuł V	–
23.	Rumunia	RO	2007	–	2013	Tylko tytuł V	–
24.	Szwecja	SE	1986	–	2013	Tylko tytuł V	–
25.	Węgry	HU	2004	–	2013	Tylko tytuł V	–
26.	Republika Czeska	CZ	2004	–	–	–	–
27.	Wielka Brytania	UK	1973	–	–	–	–
28.	Chorwacja	HR	2013	–	–	–	–
29.	Islandia	IS	–	–	–	–	1970
30.	Lichtenstein	LI	–	–	–	–	1991
31.	Norwegia	NO	–	–	–	–	1960
32.	Szwajcaria	CH	–	–	–	–	1960

\* W stosunku do Łotwy i Litwy tytuły III i IV Paktu fiskalnego mają zastosowanie odpowiednio od 2014 r. i 2015 r. stosowanie do daty wejścia tych państw do strefy euro.

Źródło: Opracowanie własne.

Ocena stabilności finansów publicznych jest możliwa przy wykorzystaniu wskaźników salda i zadłużenia sektora *general government*, które zamieszczono w tabeli 2. Dane zaprezentowano dla trzech momentów czasowych obrazujących zmiany w sytuacji makroekonomicznej, tj. przed ostatnim kryzysem gospodarczym i finansowym (w 2005 r.), bezpośrednio po jego zakończeniu lub jeszcze w trakcie jego trwania – w zależności od kraju (w 2010 r.) oraz po kilku latach od jego zakończenia (w 2015 r.).

**Tabela 2. Wysokość salda i długu sektora general government w krajach UE i EFTA**

Państwo	2005		2010		2015	
	Saldo	Dług	Saldo	Dług	Saldo	Dług
	(jako % PKB)					
Austria	-2,6	68,3	-4,5	82,4	-1,0	86,2
Belgia	-2,6	92,0	-4,0	99,7	-2,5	106,1
Bułgaria	2,2	28,5	-3,8	14,3	-2,8	26,3
Chorwacja	-3,9	40,7	-6,2	57,0	-3,3	86,7
Cypr	-2,2	64,4	-4,7	56,3	-1,5	108,9
Republika Czeska	-3,1	29,7	-4,4	38,2	-0,6	40,3
Dania	5,0	37,4	-2,7	42,9	-1,3	45,5
Estonia	1,6	4,5	0,1	6,6	0,1	9,7
Finlandia	2,6	39,9	-2,6	47,1	-2,7	62,5
Francja	-3,2	67,2	-6,8	81,7	-3,5	96,1
Grecja	-6,2	107,4	-11,0	146,2	-3,4	176,9
Hiszpania	1,2	42,3	-9,4	60,1	-5,1	99,3
Holandia	-0,3	48,9	-5,0	59,3	-1,9	65,1
Islandia	4,5	24,6	-9,8	88,3	-0,8	67,6
Irlandia	1,6	27,4	-32,0	86,3	-1,9	78,7
Litwa	-1,0	18,3	-6,5	36,3	-0,2	42,8
Luksemburg	0,1	7,5	-0,7	20,1	1,6	21,5
Łotwa	-0,5	11,8	-6,9	40,3	-1,5	34,9
Malta	-2,7	70,1	-3,2	67,6	-1,4	64,0
Niemcy	-3,4	66,9	-4,2	81,0	0,7	71,0
Norwegia	14,9	42,0	10,9	42,4	5,7	27,9
Polska	-4,0	46,7	-7,3	53,3	-2,6	51,3
Portugalia	-6,2	62,5	-11,0	96,2	-4,4	129,0
Rumunia	-0,7	17,5	-6,3	30,5	-1,5	39,3
Słowacja	-2,7	33,9	-7,2	40,8	-2,7	52,9
Słowenia	-1,0	26,3	-5,2	38,2	-3,3	83,1
Szwajcaria	-0,6	58,3	0,3	46,1	0,0	45,7
Szwecja	1,8	48,0	-0,1	37,6	0,2	43,4
Wielka Brytania	-2,9	40,0	-9,5	75,7	-4,4	89,0
Węgry	-7,8	60,5	-4,5	80,6	-2,0	75,3
Włochy	-4,2	101,9	-4,2	115,4	-2,7	132,7

Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Choć nie istnieje uniwersalny dla każdego państwa i okresu bezpieczny poziom zadłużenia sektora *general government* zapewniający stabilność finansową [Fiscal 2012, s. VII], to jednak w pewnym uproszczeniu za punkt odniesienia można przyjąć tzw. finansowe kryteria konwergencji, których spełnienie jest jednym z warunków przyjęcia wspólnej waluty euro. Wynoszą one odpowiednio 3% PKB dla deficytu i 60% dla długu sektora *general government*.

Deficyt powyżej 3% PKB w 2005 r. zaobserwowano w 9 państwach, w 2010 r. aż w 23 państwach, w 2015 r. zaś już tylko w 7 państwach z 31 poddanych analizie. Ponadto można zauważyć, że w 2005 r. deficytu nie odnotowano w 10 spośród 31 państw, podczas gdy w 2010 r. saldo ujemne odnotowano we wszystkich przeanalizowanych państwach. Z kolei w 2015 r. takich państw było już tylko 6. Dalsze obserwacje prowadzą do wniosku, że średnie saldo sektora *general government* w państwach UE i EFTA w 2005 r. wyniosło -0,8%, w 2010 r.: -5,6 %, a w 2015 r.: -1,6 %. Z kolei dług sektora *general government* przekraczający poziom 60% PKB w 2005 r. odnotowano w 12 państwach, w 2010 r. – w 13 państwach, w 2015 r. zaś w 17 krajach. Z kolei średnie zadłużenie wynosiło w poszczególnych latach odpowiednio: 46,3%, 60,3 % i 69,7 %.

## **Instrumenty ograniczania deficytu i długu sektora *general government* w państwach UE i EFTA**

Instrumenty ograniczania deficytu i długu sektora *general government* najczęściej przybierają postać tzw. reguł fiskalnych, które mają charakter proceduralny bądź numeryczny. Reguły proceduralne kształtują uprawnienia i wzajemne relacje uczestników procedury budżetowej, reguły numeryczne zaś stanowią liczbowe ograniczenie polityki fiskalnej państwa, wyznaczają limit salda i wydatków budżetowych (lub szerzej publicznych), limit zadłużenia publicznego, ewentualnie ustalając minimalny poziom dochodów [Corbacho, Ter-Minssian, 2013, ss. 40–41]. Ponadto w części państw powołano niezależne organy monitorujące implementację tych reguł, tzw. rady fiskalne wzmacniające odpowiedzialność finansową danego państwa [Hagemann 2011, s. 76; OECD 2015, s. 38].

W celu syntetycznego scharakteryzowania instrumentów ograniczania deficytu i długu sektora *general government* zamieszczono tabelę 3, w której zaprezentowano dane odrębnie dla trzech lat objętych analizą.

W pierwszej kolejności opisano stopień integracji z UE, posługując się następującą skalą: 0 – brak przynależności do UE, 1 – przynależność do UE, 2 – przynależność do UE i strefy euro. W ścisłej relacji z integracją europejską znajdują się dane dotyczące zakresu implementacji postanowień Paktu fiskalnego (dane te ze względu na ratyfikację Paktu w 2013 r. zaprezentowano jedynie dla ostatniego roku objętego analizą). W trzystopniowej skali 0 oznacza brak implementacji postanowień Paktu, 1 – przyjęcie wyłączenie postanowień tytułu V Paktu, 2 – większości postanowień Paktu, a 3 – wszystkich postanowień. W drugiej kolejności zaprezentowano dane dotyczące istnienia i ewentualnie rangi prawnej poszczególnych rodzajów reguł fiskalnych, tj. wydatkowych (RW), dochodowych (RD), salda (RS) oraz zadłużenia (RZ), stosując następującą skalę: 0 – brak reguły, 1 – wyłącznie zobowiązanie polityczne do jej przestrzegania, 2 – umowa koalicyjna, 3 – ranga ustawowa, 4 – ranga konstytucyjna. Na zakończenie przedstawiono dane obrazujące istnienie i kompetencje rad fiskalnych (RF). Państwom, w których nie powołano rady fiskalnej, przypisano wartość 0, kolejne dwie wartości zastosowano w wypadku państw, w których radom fiskalnym powierzono kompetencje monitorowania przestrzegania reguł fiskalnych (1) bądź również opracowywanie założeń do budżetu (2).

Tabela 3. Wysokość długu i salda sektora general government oraz charakterystyka instrumentów służących ich ograniczaniu

2005																														
AT	BE	BG	CH	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IR	IS	IT	LT	LU	LV	MT	NL	NO	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
UE	2	2	0	0	1	1	2	1	1	2	2	2	0	1	2	0	2	1	0	1	1	1	0	1	2	0	1	1	1	1
RW	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	3	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0
RD	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
RS	3	0	0	4	0	4	2	2	0	3	2	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3
RZ	0	0	3	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	4	0	0	2	0	0	3	3
RF	1	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2010																														
UE	2	2	1	0	2	1	2	1	1	2	2	2	0	1	2	0	2	1	2	1	2	2	0	1	2	1	1	2	2	1
RW	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	3	0	3	0	0	0	3	2	0	0	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0
RD	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RS	3	0	1	4	0	4	1	2	0	3	2	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3
RZ	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	2	0	0	0	4	0	0	3	0	0	3	3
RF	1	2	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	2
2015																														
UE	2	2	1	0	2	1	2	1	2	2	2	2	1	1	2	0	2	2	2	2	2	2	0	1	2	1	1	2	2	1
PF	3	3	2	0	3	0	3	2	3	3	3	3	0	1	3	0	3	3	3	3	3	3	0	1	3	1	1	3	3	0
RW	0	0	3	0	0	0	4	0	0	3	2	3	3	0	0	0	0	4	2	3	0	2	0	3	0	0	3	0	0	0
RD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
RS	3	2	3	4	3	0	4	2	3	3	2	3	3	0	0	0	4	4	3	4	4	3	1	0	0	3	3	3	3	3
RZ	0	0	3	0	3	0	0	0	0	0	2	0	3	0	0	0	0	3	2	3	0	0	4	0	3	0	3	4	3	3
RF	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	2	2	1	1	2	0	0	1	1	0	1	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

## Metodologia badawcza

Ze względu na cel artykułu, którym jest zbadanie skuteczności krajowych i unijnych rozwiązań dotyczących ograniczania deficytu sektora *general government*, a w konsekwencji i długu tego sektora, zbadano korelacje pomiędzy wysokością salda sektora *general government* (zmienna zależna) a należącymi do trzech grup zmiennymi niezależnymi. Zgodnie z dokonaną charakterystyką instrumentów ograniczania deficytu i długu sektora *general government*, do pierwszej grupy zaliczono stopień integracji z UE, do drugiej – reguły fiskalne, a do trzeciej instrumenty wspierające ich przestrzeganie, posługując się przykładem rad fiskalnych. Co prawda wstępnie zbadano również korelacje pomiędzy tymi instrumentami a wysokością długu sektora *general government*, jednak – jak przypuszczono – korelacje takie nie istnieją ze względu na fakt, że dług jest liczony od początku istnienia państwa, zatem jego wysokość, a nawet przyrost w danym roku zależne są nie tylko od bieżącej sytuacji finansów publicznych, lecz także od wcześniej istniejącego zadłużenia generującego określonej wysokości koszty jego obsługi.

Do zbadania korelacji zastosowano współczynnik rang Spearmana (współczynnik  $r$ ) wykorzystywany w statystyce do pomiaru siły i kierunku korelacji pomiędzy zmienną zależną o charakterze ilościowym, w naszym wypadku wysokością deficytu mierzoną jako odsetek PKB, a poszczególnymi instrumentami będącymi zmiennymi niezależnymi o charakterze jakościowym. Ponadto dla każdej korelacji obliczono poziom istotności  $p$ .

Dążąc do osiągnięcia obranego celu badawczego, zmierzano do odrzucenia kolejnych hipotez zerowych w celu przyjęcia hipotez alternatywnych. Przyjęto następujący model hipotez zerowych i alternatywnych:

- $H_0$  – nie istnieje zależność pomiędzy poziomem salda sektora *general government* a określonymi rozwiązaniami prawnymi i instytucjonalnymi. Test nie jest statystycznie istotny ( $p \geq 0,05$ ).
- $H_1$  – wysokość salda sektora *general government* zależy od określonych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Test jest statystycznie istotny ( $p < 0,05$ ).

Hipotezy zerowe i alternatywne w ujęciu szczegółowym przyjęły następującą formę:

- $H_{0(1)}$  – Nie istnieje istotna statystycznie zależność pomiędzy wysokością salda a zawarciem określonych umów międzynarodowych (tj. umów o akcesji do UE i UGW).



- $H_{1(1)}$  – wysokość salda zależy od zawarcia określonych umów międzynarodowych (tj. umów o akcesji do UE i UGW).
- $H_{0(2)}$  – Nie istnieje istotna statystycznie zależność pomiędzy wysokością salda a implementacją Paktu Fiskalnego i zakresem przyjętych jego postanowień.
- $H_{1(2)}$  – Wysokość salda zależy od implementacji postanowień Paktu Fiskalnego i zakresie jego przyjętych postanowień.
- $H_{0(3-6)}$  – Nie istnieje istotna statystycznie zależność pomiędzy wysokością salda a wprowadzeniem określonego rodzaju reguły fiskalnej (wydatkowej, dochodowej, zadłużenia lub salda) i jej rangą prawną.
- $H_{1(3-6)}$  – Wysokość salda zależy od wprowadzenia określonego rodzaju reguły fiskalnej (wydatkowej, dochodowej, zadłużenia lub salda) i jej rangi prawnej.
- $H_{0(7)}$  – Nie istnieje istotna statystycznie zależność pomiędzy wysokością salda a istnieniem i kompetencjami rad fiskalnych.
- $H_{1(7)}$  – Wysokość salda zależy od istnienia i kompetencji rad fiskalnych.

## Skuteczność instrumentów ograniczania deficytu sektora *general government*

Zastosowanie współczynnika rang Spearmana umożliwiło odrzucenie części hipotez zerowych, co potwierdza skuteczność niektórych ze stosowanych instrumentów ograniczania deficytu sektora *general government*. Uzyskane wyniki zaprezentowano w tabeli 4.

Jak wynika z tabeli 4, istotne statystycznie ( $p < 0,05$ ) okazały się korelacje pomiędzy saldem sektora *general government* a istnieniem i rangą prawną reguł wydatkowych oraz reguł zadłużenia w 2005 r. i w 2010 r., a także pomiędzy saldem a istnieniem i kompetencjami rad fiskalnych w 2015 r. Wszystkie zaobserwowane korelacje mają kierunek dodatni, co oznacza, że im wyższa ranga prawna reguł (większe kompetencje rad fiskalnych), tym saldo sektora jest wyższe.

Przypomnijmy, że współczynnik korelacji rang Spearmana zawiera się w zakresie od -1 do +1, a w wypadku zaobserwowanych w przeprowadzonej w niniejszym artykule analizie korelacji dodatnich korelacja do 0,20 jest słaba (zależność prawie nieznaczająca), od 0,20 do 0,40 korelacja jest niska (zależność wyraźna, lecz mała), od 0,40 do 0,70 – umiarkowana (zależność istotna), od 0,70 do 0,90 – wysoka (zależność znaczna), a od 0,90 do 1,00 – bardzo wysoka (zależność bardzo pewna). Mając na

uwadze te zasady interpretacji współczynnika Spearmana, należy stwierdzić, że zależności salda zarówno z regułami wydatkowymi, jak i z regułami zadłużenia w 2005 r. były istotne, a w 2010 r. – znaczące. Z kolei w wypadku rad fiskalnych zależność zaobserwowana w 2015 r. miała charakter istotny.

**Tabela 4. Współczynnik rang Spearmana wskazujący na istnienie korelacji pomiędzy wysokością salda sektora general government a poszczególnymi rozwiązaniami służącymi jego stabilizowaniu**

	2005	2010	2015
<b>Stopień integracji z UE Pakt fiskalny</b>	0,14	0,26	0,26
	(0,46)	(0,19)	(0,19)
	n/d	n/d	0,26 (0,19)
<b>Reguła wydatkowa</b>	0,85*	0,64*	0,34
	(0,02)	(0,01)	(0,10)
<b>Reguła dochodowa</b>	0,98	0,93	0,13
	(0,28)	(0,07)	(0,48)
<b>Reguła zadłużenia</b>	0,71*	0,69*	0,24
	(0,01)	(0,01)	(0,22)
<b>Reguła salda</b>	0,04	0,37	0,39
	(0,82)	(0,07)	(0,06)
<b>Rada fiskalna</b>	0,85	0,57	0,43*
	(0,63)	(0,09)	(0,02)

\* oznacza istotność na poziomie  $p < 0,05$  (95%)

Źródło: Opracowanie własne.

## Wnioski

Przeprowadzone badanie pozwala stwierdzić, że reguły wydatkowe oraz reguły zadłużenia mogą stanowić skuteczny instrument stabilizowania finansów publicznych poprzez ograniczanie deficytu sektora *general government*, a w konsekwencji zadłużenia tego sektora. Stąd te dwa rodzaje reguł powinny stanowić trzon działań podejmowanych w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych. Należy przy tym zauważyć, że istotne znaczenie ma ranga prawna, którą nadaje się poszczególnym regułom, dlatego szczególnie istotne jest wpisywanie reguł fiskalnych do aktów prawnych o najwyższej randze, tj. konstytucyjnej.

Zaskakującym wynikiem może się wydawać brak istotnej korelacji w wypadku reguł salda sektora *general government*, jednakże należy mieć na uwadze, że znaczna część ze stosowanych w Europie jak dotąd reguł tego rodzaju nie oznacza wymogu całkowitej równowagi sektora *general government*, lecz stanowi swoisty kompromis pomiędzy potrzebą zapewnienia stabilności finansów publicznych, a bieżącymi potrzebami prowadzenia poszczególnych rodzajów polityk publicznych. W tym kontekście również zastanawiający może się wydawać brak istotnej zależności pomiędzy wysokością salda a stopniem implementacji Paktu fiskalnego, który wszakże w tytule III przewiduje dolny pułap deficytu strukturalnego na poziomie 0,5% PKB. Zaistniałą sytuację może tłumaczyć stosunkowo krótki okres od wejścia w życie postanowień Paktu. Warto jednak zaważyć, że sama integracja z UE nie skutkuje widocznym ograniczeniem deficytu, aczkolwiek gdyby nie istniała unijna procedura unikania nadmiernego deficytu sektora *general government*, uruchamiana od czasu jej ustanowienia niemal czterdziestokrotnie, niewątpliwie poziom deficytu w państwach członkowskich byłby znacznie wyższy niż faktycznie odnotowany.

Należy również poczynić dwie uwagi odnośnie do reguł dochodowych, których skuteczności przeprowadzone badania również nie wykazały. Po pierwsze, ten typ reguł fiskalnych stosowany jest niezwykle rzadko, stąd wiarygodność przeprowadzonego badania w tym zakresie jest ograniczona. Po drugie należy zauważyć, że ze względu na prognostyczny charakter dochodów (nie zaś dyrektywny, jak w wypadku wydatków) reguły dochodowe nie powinny stanowić trzonu zapewniania stabilności finansów publicznych.

Na zakończenie należy zwrócić również uwagę na zaobserwowaną już po kryzysie w 2015 r. dodatnią korelację pomiędzy saldem sektora *general government* a istnieniem i kompetencjami rad fiskalnych, zwłaszcza w kontekście niechęci rządów niektórych państw europejskich do ich tworzenia i przyznawania (nieodbierania) im istotnych kompetencji w zakresie polityki finansowej państwa.

## Bibliografia

**Corbacho A., Ter-Minssian T. (2013)**, *Public Financial Management Requirements for Effective Implementation of Fiscal Rules*, [w:] R. Allen, R. Hemming, B. Potter (red.), *The international Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan, London.

**Hagemann R. (2011)**, *How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance*, „OECD Journal: Economic Studies”, vol. 2011/1.

**Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K. (2015)**, *Wpływ regulacji unijnych na ograniczanie deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego w Polsce*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego i finansowego*, Wydawnictwo im. S. Podobińskiego, Częstochowa.

**Lotko E., Zawadzka-Pąk U.K. (2016)**, *Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych*, „Prawo budżetowe państwa i samorządu”, nr 2(5).

**Maesschalck J., van der Wal Z., Huberts L. (2008)**, *Public Service Motivation and Ethical Conduct*, [w:] Perry J.L., Hondeghem A. (red.), *Motivation in Public Management. The Call of Public Service*, Oxford University Press, Oxford.

**OECD (2015)**, *The State of Public Finances 2015: Strategies for Budgetary Consolidation and Reform in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.



**Natasza Duraj\***

Uniwersytet Łódzki

## **Przestępstwa o charakterze ekonomicznym, popelniane na terytorium Federacji Rosyjskiej i ich unormowanie w rosyjskim Kodeksie karnym**

**Crimes of Economic Nature, Committed on the Territory of the  
Russian Federation and their Normalization on the Russian Cri-  
minal Code**

**Abstract:** The main aim of this article is to present the issues related to crimes of economic nature, committed on the territory of the Russian Federation. The study showed normalization of these crimes in the Russian Criminal Code and presented information about these crimes for the years 2009–2016, from the materials gathered by the Prosecutor General of the Russian Federation.

**Key-words:** crimes of economic nature, the Russian Federation, the Criminal Code of the Russian Federation, crimes in the sphere of economy, economic crimes

## **Wprowadzenie**

Zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie problematyki odnoszącej się do przestępstw o charakterze ekonomicznym popełnianych na terytorium Federacji Rosyjskiej oraz ich unormowania w Kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej.

Przestępstwa o charakterze ekonomicznym, ujęte w Kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej (kk FR), obejmują przede wszystkim przestępstwa wymienione w artykułach 169–200 kk FR. Dla potrzeb opracowania zaprezentowano dane pochodzące z materiałów zgromadzonych przez Prokuraturę Generalną Federacji Rosyjskiej, odnoszące się do liczby zarejestrowanych przestępstw o charakterze ekonomicznym, jakie zostały popełnione na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 2009–2016.

\*durajnatasza@gmail.com

## Ogólna charakterystyka przestępstw i kar grożących za ich popełnienie w Kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej

Obecnie obowiązująca postać Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej ma swoje początki w okresie po dokonanej transformacji systemowej w Rosji [Козьявин, s. 639].

W kk FR ogólna charakterystyka przestępstw została ujęta w rozdziale II – „Przestępstwo” – w części 3 – „Pojęcie przestępstwa i rodzaje przestępstw”. W rozdziale tym ustanowiono cztery kategorie przestępstw, które zapisane zostały w art. 15 ust. 1 kk FR: przestępstwa „niewielkiej ciężkości”, przestępstwa „średniej ciężkości”, „ciężkie przestępstwa” oraz „szczególnie ciężkie przestępstwa”. Przepisy art. 15 ust. 2–4 ustanawiają, że:

- przestępstwa „niewielkiej ciężkości” stanowią przestępstwa umyślne o zagrożeniu ustawowym karą do trzech lat pozbawienia wolności (ust. 2);
- przestępstwa „średniej ciężkości” to przestępstwa umyślne o zagrożeniu ustawowym karą do pięciu lat pozbawienia wolności oraz przestępstwa nieumyślne o zagrożeniu ustawowym karą powyżej trzech lat pozbawienia wolności (ust. 3);
- „ciężkie przestępstwa” stanowią przestępstwa umyślne o zagrożeniu ustawowym karą do dziesięciu lat pozbawienia wolności (ust. 4);
- „szczególnie ciężkie przestępstwa” to przestępstwa umyślne o zagrożeniu ustawowym karą powyżej dziesięciu lat pozbawienia wolności lub karą surowszą (ust. 5).

Należy podkreślić, że kk FR za „ciężkie przestępstwa” i „szczególnie ciężkie przestępstwa” uznaje tylko działania umyślne, za których dokonanie grozi kara odpowiednio: do dziesięciu lat pozbawienia wolności i powyżej dziesięciu lat pozbawienia wolności lub kara surowsza.

Katalog kar w kk FR został określony w art. 44, zatytułowanym „Rodzaje kar”. Zgodnie z brzmieniem tego artykułu rodzajami kar stosowanymi w Federacji Rosyjskiej są: grzywna, pozbawienie prawa zajmowania określonych stanowisk lub zajmowania się określoną działalnością, pozbawienie specjalnego, wojskowego lub honorowego tytułu, rangi urzędniczej i nagród państwowych, prace obowiązkowe, prace poprawcze, ograniczenie w zakresie służby wojskowej, ograniczenie wolności, prace przymusowe, areszt, pobyt w dyscyplinarnej jednostce wojskowej, pozbawienie wolności na czas określony, dożywotnie pozbawienie wolności oraz kara śmierci.

Najsurowszą karą przewidzianą w rosyjskim prawie karnym jest zatem kara śmierci. Podstawowe rozwiązania w jej zakresie zostały zawarte w Konstytucji Federacji Ro-

syjskiej z 1993 r., Kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej z 1996 r. i Kodeksie karnym wykonawczym Federacji Rosyjskiej z 1996 r.

Art. 59 pkt 1 kk FR przewiduje, że kara śmierci – jako kara wyjątkowa – może być ustanowiona tylko za szczególnie ciężkie przestępstwa, stanowiące zamach na życie [Laskowska, s. 63]. Ustawodawca zaliczył do nich m.in. przestępstwo przejawiające się w zamachu na życie działacza państwowego lub społecznego (art. 277 kk). Nazwanie tej kary wyjątkową ustawodawca tłumaczy tym, że przy jej stosowaniu wyklucza się dążenie do osiągnięcia celu kary. Jak zaznacza K. Laskowska, przy żadnym z wymienionych przestępstw kara ta nie jest absolutnie jedynym rodzajem kary, zawsze występuje alternatywnie z terminową karą pozbawienia wolności albo dożywotnim pozbawieniem wolności [Laskowska, s. 63]. Dlatego też często podkreśla się, że jest to kara orzekana w wyjątkowych wypadkach, tzn. wtedy, gdy przestępstwu towarzyszą okoliczności obciążające lub występuje szczególne niebezpieczeństwo ze strony sprawcy.

W myśl postanowień art. 45 kk FR, zatytułowanego „Kary zasadnicze i kary dodatkowe”, kary orzekane w Federacji Rosyjskiej mogą występować w charakterze kary zasadniczej lub kary dodatkowej.

Zgodnie z brzmieniem art. 45 ust. 1 kk FR w charakterze kary zasadniczej mogą być orzekane następujące rodzaje kar: prace obowiązkowe, prace poprawcze, ograniczenie w zakresie służby wojskowej, prace przymusowe, areszt, pobyt w dyscyplinarnej jednostce wojskowej, pozbawienie wolności na czas określony, dożywotnie pozbawienie wolności oraz kara śmierci.

W myśl postanowień zawartych w art. 45 ust. 2 kk FR kara grzywny, kara w postaci pozbawienia prawa zajmowania określonych stanowisk lub zajmowania się określoną działalnością oraz kara ograniczenia wolności mogą być orzekane zarówno w charakterze kary zasadniczej, jak i kary dodatkowej. Natomiast treść art. 45 ust. 3 kk FR wskazuje, że w charakterze kary dodatkowej może być orzekana tylko kara w postaci pozbawienia specjalnego, wojskowego lub honorowego tytułu, rangi urzędniczej i nagród państwowych.

## **Unormowanie przestępstw o charakterze ekonomicznym w Kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej**

Przestępstwa o charakterze ekonomicznym zostały ujęte w rozdziale VIII Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej, zatytułowanego „Przestępstwa w sferze gospodarki”, w czę-



ści 22 – „Przestępstwa w sferze działalności ekonomicznej”. Ten rodzaj przestępstw został opisany w artykułach 169–200<sup>3</sup> kk FR.

Według zaktualizowanego stanu prawnego kk FR do przestępstw o charakterze ekonomicznym należą przestępstwa takie jak:

- utrudnianie legalnej działalności gospodarczej lub innej działalności (art. 169 kk FR);
- rejestracja nielegalnych transakcji, dotyczących majątku nieruchomego (art. 170 k FR);
- fałszowanie jednolitego państwowego rejestru osób prawnych, rejestru posiadaczy papierów wartościowych lub systemu ewidencji depozytowej (art. 170<sup>1</sup> kk FR);
- wniesienie jawnie fałszywych informacji w plan działek gruntu, plan techniczny, akt kontroli, projekt podziału nieruchomości gruntowej lub nieruchomości gruntowych bądź w mapę-plan terytorium (art. 170<sup>2</sup> k FR);
- nielegalna przedsiębiorczość (art. 171 k FR);
- produkcja, nabycie, przechowywanie, przewóz lub zbycie towarów i produktów bez oznaczeń i (lub) naniesienia informacji, przewidzianych przez ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej (art. 171<sup>1</sup> k FR);
- nielegalne organizowanie i prowadzenie gier hazardowych (art. 171<sup>2</sup> kk FR);
- nielegalna działalność bankowa (art. 172 kk FR);
- fałszowanie ewidencyjnych dokumentów finansowych oraz sprawozdawczości organizacji finansowej (art. 172<sup>1</sup> kk FR);
- organizowanie działalności polegającej na pozyskiwaniu środków finansowych i (lub) innych aktywów (art. 172<sup>2</sup> kk FR);
- nielegalne utworzenie (powołanie, reorganizacja) osoby prawnej (art. 173<sup>1</sup> kk FR);
- nielegalne wykorzystanie dokumentów w celu utworzenia (powołania, reorganizacji) osoby prawnej (art. 173<sup>2</sup> kk FR);
- legalizacja (pranie) środków pieniężnych lub innych aktywów nabytych przez inne osoby drogą przestępstwa (art. 174 kk FR);
- legalizacja (pranie) środków pieniężnych lub innych aktywów nabytych przez sprawcę w rezultacie popełnienia przestępstwa (art. 174<sup>1</sup> kk FR);
- nabycie lub zbycie mienia pozyskanego w sposób jawny drogą przestępstwa (art. 175 kk FR);
- nielegalne uzyskanie kredytu (art. 176 kk FR);
- złośliwe uchylanie się od spłaty zadłużenia z tytułu kredytu (art. 177 kk FR);

- ograniczanie konkurencji (art. 178 kk FR);
- zmuszanie do zawarcia transakcji lub do odmowy jej zawarcia (art. 179 kk FR);
- nielegalne wykorzystanie środków indywidualizacji towarów (robót, usług) (art. 180 kk FR);
- naruszenie zasad wykonania i wykorzystania państwowych znaków probierczych (art. 181 kk FR);
- nielegalne uzyskanie i rozpowszechnianie informacji, stanowiących tajemnicę handlową, podatkową lub bankową (art. 183 kk FR);
- wywieranie sprzecznego z prawem wpływu na rezultat oficjalnych zawodów sportowych lub przetargu widowiskowego (art. 184 kk FR);
- nadużycia przy emisji papierów wartościowych (art. 185 kk FR);
- złośliwe uchylanie się od ujawnienia lub udzielenia informacji, określonych w ustawodawstwie Federacji Rosyjskiej, dotyczących papierów wartościowych (art. 185<sup>1</sup> kk FR);
- naruszenie trybu ewidencji praw na papiery wartościowe (art. 185<sup>2</sup> kk FR);
- manipulowanie rynkiem (art. 185<sup>3</sup> kk FR);
- utrudnianie realizacji praw lub nielegalne ograniczenie praw posiadaczy papierów wartościowych (art. 185<sup>4</sup> kk FR);
- fałszowanie decyzji walnego zgromadzenia akcjonariuszy (wspólników) gospodarczej spółki kapitałowej lub decyzji rady nadzorczej gospodarczej spółki kapitałowej (art. 185<sup>5</sup> kk FR);
- niezgodne z prawem wykorzystanie informacji insiderskich (art. 185<sup>6</sup> kk FR);
- wytwarzanie, przechowywanie, przewóz lub puszczanie w obieg fałszywych pieniędzy lub papierów wartościowych (art. 186 kk FR);
- bezprawny obrót środków płatniczych (art. 187 kk FR);
- nielegalny eksport z Federacji Rosyjskiej lub przekazywanie surowców, materiałów, wyposażenia, technologii, informacji naukowo-technicznych, nielegalne wykonanie prac (realizacja usług), które mogą być wykorzystane przy stworzeniu broni masowego rażenia, uzbrojenia lub sprzętu wojskowego (art. 189 kk FR);
- niepowrót na terytorium Federacji Rosyjskiej dóbr kultury (art. 190 kk FR);
- nielegalny obrót metalami szlachetnymi, naturalnymi kamieniami szlachetnymi lub perłami (art. 191 kk FR);
- nabycie, przechowywanie, przewóz, uszlachetnianie w celu zbytu lub zbytu jawnie bezprawnie przygotowanego drewna (art. 191<sup>1</sup> kk FR);

- naruszenie zasad przekazania państwu metali szlachetnych lub kamieni szlachetnych (art. 192 kk FR);
- uchylanie się od wypełnienia obowiązku dotyczącego przekazu środków pieniężnych w walucie obcej lub w walucie Federacji Rosyjskiej (art. 193 kk FR);
- przeprowadzenie operacji walutowych dotyczących przelania środków pieniężnych w walucie obcej lub w walucie Federacji Rosyjskiej na konta nierezydentów przy użyciu fałszywych dokumentów (art. 193<sup>1</sup> kk FR);
- uchylanie się od zapłaty płatności celnych, pobieranych od osoby prawnej lub osoby fizycznej (art. 194 kk FR);
- niezgodne z prawem działania przy bankructwie (art. 195 kk FR);
- bankructwo umyślne (art. 196 kk FR);
- bankructwo fikcyjne (art. 197 kk FR);
- uchylanie się od regulowania podatków i (lub) opłat pobieranych od osoby fizycznej (art. 198 kk FR);
- uchylanie się od regulowania podatków i (lub) opłat pobieranych od osoby prawnej (art. 199 kk FR);
- niewypełnienie obowiązków agenta podatkowego (art. 199<sup>1</sup> kk FR);
- zatajenie środków pieniężnych bądź mienia osoby prawnej lub osoby fizycznej, na których podstawie powinien się odbywać pobór podatków i (lub) opłat (art. 199<sup>2</sup> kk FR);
- przemyt środków pieniężnych w gotówce i (lub) instrumentów pieniężnych (art. 200<sup>1</sup> kk FR);
- przemyt wyrobów alkoholowych i (lub) wyrobów tytoniowych (art. 200<sup>2</sup> kk FR);
- wykorzystanie środków pieniężnych obywateli do naruszenia postanowień zawartych w ustawodawstwie Federacji Rosyjskiej, dotyczących uczestnictwa w budownictwie udziałowym domów wielorodzinnych i (lub) innych obiektów nieruchomości (art. 200<sup>3</sup> kk FR).

Utraciły moc następujące artykuły Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej, odnoszące się do przestępstw o charakterze ekonomicznym: 173, 182, 188 oraz art. 200 kk FR.

Za popełnienie przestępstw o charakterze ekonomicznym grożą następujące kary: kara grzywny, pozbawienie prawa zajmowania określonych stanowisk lub zajmowania się określoną działalnością, prace obowiązkowe, prace poprawcze, prace przymusowe, areszt, pozbawienie wolności na czas określony oraz ograniczenie wolności (zob. tab. 1).

**Tabela 1. Możliwe kary grożące za popełnienie przestępstw o charakterze ekonomicznym na terytorium Federacji Rosyjskiej**

<b>Możliwy rodzaj kary</b>	<b>Przestępstwa wynikające z poszczególnych artykułów Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej</b>
kara grzywny	art. 169 ust. 1 i 2; art. 170; art. 170 <sup>1</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 170 <sup>2</sup> ust. 1 i 2; art. 171 ust. 1 i 2; art. 171 <sup>1</sup> ust. 1, 1.1, 2, 3, 4, 5 i 6; art. 171 <sup>2</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 172 ust. 1 i 2; art. 172 <sup>1</sup> ; art. 172 <sup>2</sup> ust. 1 i 2; art. 173 <sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 173 <sup>2</sup> ust. 1 i 2; art. 174 ust. 1, 2, 3 i 4; art. 174 <sup>1</sup> ust. 1, 2, 3 i 4; art. 175 ust. 1, 2 i 3; art. 176 ust. 1 i 2; art. 177; art. 178 ust. 1 i 2; art. 179 ust. 1; art. 180 ust. 1, 2, 3 i 4; art. 181 ust. 1 i 2; art. 183 ust. 1, 2 i 3; art. 184 ust. 1, 2, 3, 4 i 5; art. 185 ust. 1, 2 i 3; art. 185 <sup>1</sup> ; art. 185 <sup>2</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 185 <sup>3</sup> ust. 1 i 2; art. 185 <sup>4</sup> ust. 1 i 2; art. 185 <sup>5</sup> ust. 1 i 2; art. 185 <sup>6</sup> ust. 1 i 2; art. 186 ust. 1, 2 i 3; art. 187 ust. 1 i 2; art. 189 ust. 1 i 3; art. 190; art. 191 ust. 1 i 2; art. 191 <sup>1</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 192; art. 193 ust. 1, 1.1 i 2; art. 193 <sup>1</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 194 ust. 1, 2, 3 i 4; art. 195 ust. 1, 2 i 3; art. 196; art. 197; art. 198 ust. 1 i 2; art. 199 ust. 1 i 2; art. 199 <sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 199 <sup>2</sup> ; art. 200 <sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 200 <sup>2</sup> ust. 1, 2 i 3 kk FR
pozbawienie prawa zajmowania określonych stanowisk lub zajmowania się określoną działalnością	art. 169 ust. 1 i 2; art. 170; art. 170 <sup>2</sup> ust. 1 i 2; art. 171 <sup>2</sup> ust. 3; art. 172 <sup>1</sup> ; art. 174 ust. 3 i 4; art. 174 <sup>1</sup> ust. 3 i 4; art. 178 ust. 1, 2 i 3; art. 183 ust. 2 i 3; art. 184 ust. 1, 2, 3, 4 i 5; art. 185 <sup>2</sup> ust. 2 i 3; art. 185 <sup>3</sup> ust. 1 i 2; art. 185 <sup>4</sup> ust. 1 i 2; art. 185 <sup>5</sup> ust. 1; art. 185 <sup>6</sup> ust. 1 i 2; art. 189 ust. 1 i 2; art. 191 <sup>1</sup> ust. 3; art. 194 ust. 2; art. 199 ust. 1 i 2; art. 199 <sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 199 <sup>2</sup> kk FR
prace obowiązkowe	art. 169 ust. 1 i 2; art. 170; art. 170 <sup>2</sup> ust. 1; art. 171 ust. 1; art. 171 <sup>2</sup> ust. 1; art. 173 <sup>1</sup> ust. 2; art. 173 <sup>2</sup> ust. 1; art. 175 ust. 1; art. 176 ust. 1; art. 177; art. 180 ust. 1 i 2; art. 185 ust. 1; art. 185 <sup>1</sup> ; art. 191 <sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 194 ust. 1; art. 195 ust. 3; art. 200 <sup>3</sup> ust. 1 i 2 kk FR
prace poprawcze	art. 170 <sup>2</sup> ust. 2; art. 173 <sup>2</sup> ust. 1; art. 175 ust. 1; art. 180 ust. 1 i 2; art. 181 ust. 1; art. 183 ust. 1 i 2; art. 184 ust. 5; art. 185 ust. 1; art. 185 <sup>1</sup> ; art. 191 <sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 195 ust. 3; art. 200 <sup>3</sup> ust. 1 i 2 kk FR
prace przymusowe	art. 169 ust. 2; art. 170 <sup>1</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 171 ust. 2; art. 171 <sup>1</sup> ust. 1, 1.1, 2, 3, 4, 5 i 6; art. 172 ust. 1 i 2; art. 172 <sup>1</sup> ; art. 172 <sup>2</sup> ust. 1 i 2; art. 173 <sup>1</sup> ust. 1; art. 173 <sup>2</sup> ust. 2; art. 174 ust. 2, 3 i 4; art. 174 <sup>1</sup> ust. 2, 3 i 4; art. 175 ust. 1, 2 i 3; art. 176 ust. 1 i 2; art. 177; art. 178 ust. 1, 2 i 3; art. 179 ust. 1; art. 180 ust. 1, 3 i 4; art. 181 ust. 1 i 2; art. 183 ust. 1, 2, 3 i 4; art. 184 ust. 1, 2, 3, 4 i 5; art. 185 ust. 2 i 3; art. 185 <sup>2</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 185 <sup>3</sup> ust. 1 i 2; art. 185 <sup>4</sup> ust. 1 i 2; art. 185 <sup>5</sup> ust. 1 i 2; art. 185 <sup>6</sup> ust. 1 i 2; art. 186 ust. 1; art. 187 ust. 1 i 2; art. 189 ust. 1 i 2; art. 190; art. 191 ust. 1 i 2; art. 191 <sup>1</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 192; art. 193 ust. 1 i 1.1; art. 193 <sup>1</sup> ust. 1; art. 194 ust. 1 i 2; art. 195 ust. 1, 2 i 3; art. 196; art. 197; art. 198 ust. 1 i 2; art. 199 ust. 1 i 2; art. 199 <sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 199 <sup>2</sup> ; art. 200 <sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 200 <sup>2</sup> ust. 1; art. 200 <sup>3</sup> ust. 1 i 2 kk FR
areszt	art. 169 ust. 2; art. 171 ust. 1; art. 175 ust. 2; art. 176 ust. 1; art. 177; art. 179 ust. 1; art. 192; art. 195 ust. 1, 2 i 3; art. 198 ust. 1; art. 199 ust. 1; art. 199 <sup>1</sup> ust. 1 kk FR

<b>Możliwy rodzaj kary</b>	<b>Przestępstwa wynikające z poszczególnych artykułów Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej</b>
pozbawienie wolności na czas określony	art. 169 ust. 2; art. 170 <sup>1</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 171 ust. 2; art. 171 <sup>1</sup> ust. 1, 1.1, 2, 3, 4, 5 i 6; art. 171 <sup>2</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 172 ust. 1 i 2; art. 172 <sup>1</sup> ; art. 172 <sup>2</sup> ust. 1 i 2; art. 173 <sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 173 <sup>2</sup> ust. 2; art. 174 ust. 2, 3 i 4; art. 174 <sup>1</sup> ust. 2, 3 i 4; art. 175 ust. 1, 2 i 3; art. 176 ust. 1 i 2; art. 177; art. 178 ust. 1, 2 i 3; art. 179 ust. 1 i 2; art. 180 ust. 1, 3 i 4; art. 181 ust. 1 i 2; art. 183 ust. 1, 2, 3 i 4; art. 184 ust. 1, 2, 3, 4 i 5; art. 185 ust. 2 i 3; art. 185 <sup>2</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 185 <sup>3</sup> ust. 1 i 2; art. 185 <sup>4</sup> ust. 1 i 2; art. 185 <sup>5</sup> ust. 1 i 2; art. 186 <sup>6</sup> ust. 1 i 2; art. 186 ust. 1, 2 i 3; art. 187 ust. 1 i 2; art. 189 ust. 1, 2 i 3; art. 190; art. 191 ust. 1 i 2; art. 191 <sup>1</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 192; art. 193 ust. 1, 1.1 i 2; art. 193 <sup>1</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 194 ust. 1, 2, 3 i 4; art. 195 ust. 1, 2 i 3; art. 196; art. 197; art. 198 ust. 1 i 2; art. 199 ust. 1 i 2; art. 199 <sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 199 <sup>2</sup> ; art. 200 <sup>2</sup> ust. 1, 2 i 3; art. 200 <sup>3</sup> ust. 1 i 2 kk FR
ograniczenie wolności	art. 170 <sup>1</sup> ust. 2; art. 171 <sup>2</sup> ust. 1; art. 172 <sup>2</sup> ust. 1 i 2; art. 174 ust. 3 i 4; art. 174 <sup>1</sup> ust. 3 i 4; art. 175 ust. 2 i 3; art. 176 ust. 2; art. 179 ust. 1; art. 186 ust. 2 i 3; art. 194 ust. 3 i 4; art. 195 ust. 1 i 2; art. 200 <sup>1</sup> ust. 1 i 2; art. 200 <sup>2</sup> ust. 3; art. 200 <sup>3</sup> ust. 1 i 2 kk FR

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Kodeksu karnego Federacji Rosyjskiej.

W wypadku większości przestępstw o charakterze ekonomicznym za ich popełnienie przewidziana jest kara grzywny, przy czym jej najwyższy wymiar przewiduje art. 2002 ust. 3 kk FR – do 2 mln rubli.

Najdłuższy okres pozbawienia wolności za popełnienie przestępstw o charakterze ekonomicznym, przewidziany postanowieniami kk FR, wynosi 15 lat (art. 186 ust. 3 kk FR), a za przestępstwa popełnione z art. 186 ust. 2, art. 194 ust. 4 oraz art. 2002 ust. 3 – 12 lat.

## Przestępstwa o charakterze ekonomicznym popełnione na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 2009–2016

Wykrywalność przestępstw o charakterze ekonomicznym, ze względu na ich złożoność oraz trudność w udowodnieniu, pozostaje od wielu lat na bardzo niskim poziomie – 5–10%. W celu zobrazowania skali zarejestrowanych przestępstw o charakterze ekonomicznym w opracowaniu przedstawiono materiał zgromadzony przez Prokuraturę Federacji Rosyjskiej, dotyczący okresu od roku 2009 do roku 2016.

W analizowanym okresie najwięcej przestępstw o charakterze ekonomicznym zostało popełnionych na terytorium Federacji Rosyjskiej w roku 2009. W tymże roku Prokuratura Generalna Federacji Rosyjskiej zarejestrowała 428 792 przestępstw tego rodzaju (zob. tab. 2).

Tabela 2. Liczba przestępstw o charakterze ekonomicznym zarejestrowanych na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 2009–2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Przestępstwa o charakterze ekonomicznym	428 792	276 435	202 454	172 975	141 229	107 314	111 244	107 630
Zmiana (w %)	-	64,47	73,24	85,44	81,65	75,99	103,66	96,75

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Prokuratury Generalnej Federacji Rosyjskiej, Генеральная Прокуратура Российской Федерации, Портал Правовой Статистики, <http://crimestat.ru>.

W roku 2010 nastąpił znaczący spadek popełnionych przestępstw o charakterze ekonomicznym i wyniósł on aż 35,53% w porównaniu z rokiem poprzednim. W kolejnych latach rozmiar przestępczości o charakterze ekonomicznym na terytorium Federacji Rosyjskiej systematycznie malał. W roku 2011, według danych Prokuratury Generalnej Federacji Rosyjskiej, popełniono 202 454 przestępstwa o charakterze ekonomicznym (spadek o 26,76% w stosunku do roku 2010), w roku 2012 – 172 975 przestępstw tego rodzaju (spadek o 14,46% w porównaniu z rokiem 2011), w roku 2013 zarejestrowano 141 229 przestępstw o charakterze ekonomicznym (spadek o 18,35% w porównaniu z rokiem poprzednim), natomiast w roku 2014 na terytorium Federacji Rosyjskiej odnotowano 107 314 przestępstw o charakterze ekonomicznym (spadek o 24,01% w porównaniu z rokiem 2013). W roku 2015 wystąpił nieznaczny wzrost liczby popełnionych przestępstw tego rodzaju (odnotowano 111 244 przestępstw o charakterze ekonomicznym, co stanowiło wzrost o 3,66% w porównaniu z rokiem 2014), natomiast w roku 2016 ponownie nastąpił spadek tego typu przestępstw, których liczba – według danych Prokuratury Generalnej Federacji Rosyjskiej – wyniosła 107 630 (spadek o 3,25% w porównaniu z rokiem 2015).

Analizując materiał zgromadzony przez Prokuraturę Generalną Federacji Rosyjskiej za okres od roku 2009 do roku 2016, dotyczący zarejestrowanych przestępstw o charakterze ekonomicznym, popełnionych na terytorium Federacji Rosyjskiej w tym okresie, można stwierdzić, że najwięcej przestępstw tego rodzaju zostało popełnionych w całym badanym okresie w Moskwie oraz w obwodzie moskiewskim (zob. tab. 3).

W analizowanym okresie największa liczba przestępstw o charakterze ekonomicznym, popełniona w Moskwie i w obwodzie moskiewskim, została zaobserwowana w roku 2009 – 45 618 przestępstw tego rodzaju, co stanowiło 10,64% ogólnej liczby przestępstw o charakterze ekonomicznym popełnionych w roku 2009 na terytorium Federacji Rosyjskiej.

Najmniej przestępstw o charakterze ekonomicznym popełniono w Moskwie i w obwodzie moskiewskim w roku 2014 – 12 742 przestępstwa tego rodzaju, co stanowiło 11,87% ogólnej liczby przestępstw o charakterze ekonomicznym popełnionych na terytorium Federacji Rosyjskiej w roku 2014.

**Tabela 3. Przestępstwa o charakterze ekonomicznym, popełnione na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 2009–2016, z wyszczególnieniem miejsc ich najczęstszego występowania**

L.p.	Miejsce zarejestrowania przestępstw o charakterze ekonomicznym	Liczba popełnionych przestępstw o charakterze ekonomicznym
2009		
1.	Obwód moskiewski	23 791
2.	m. Moskwa	21 827
3.	Obwód niżnonowogrodzki	14 939
2010		
1.	Obwód moskiewski	16 314
2.	m. Moskwa	14 721
3.	Obwód niżnonowogrodzki	9 797
2011		
1.	Obwód moskiewski	11 056
2.	m. Moskwa	9 441
3.	Obwód czelabiński	7 607
2012		
1.	m. Moskwa	9 485
2.	Obwód moskiewski	9 436
3.	Obwód niżnonowogrodzki	7 807
2013		
1.	m. Moskwa	10 282
2.	Obwód moskiewski	7 882
3.	Obwód czelabiński	6 524
2014		
1.	m. Moskwa	8 602
2.	Obwód moskiewski	4 140
3.	Kraj Krasnodarski	3 642
2015		
1.	m. Moskwa	9 199
2.	Kraj Krasnodarski	3 946
3.	Obwód moskiewski	3 827
2016		
1.	m. Moskwa	9 325
2.	Kraj Krasnodarski	4 461
3.	Obwód moskiewski	4 071

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Prokuratury Generalnej Federacji Rosyjskiej, Генеральная Прокуратура Российской Федерации, Портал Правовой Статистики, <http://crime-stat.ru..>



## Bibliografia

*Kodeks karny Federacji Rosyjskiej*, Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ.

**Laskowska K. (2009)**, *Podstawowe zagadnienia instytucji kary śmierci w świetle prawa i praktyki wymiaru sprawiedliwości w dziejach Rosji*, „Miscellanea Historico- iuridica”, tom VII.

**Козявин А.А. (2014)**, *Судьба судебных реформ в России: век XIX и век XXI*, „Актуальные проблемы российского права”, nr 4.

Prokuratura Generalna Federacji Rosyjskiej: Генеральная Прокуратура Российской Федерации, Портал Правовой Статистики, <http://crimestat.ru>.

**Elżbieta Bombińska\***

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## Metody pomiaru obrotów międzynarodowego handlu usługowego<sup>1</sup>

### *Methods of Measuring International Trade in Services*

**Abstract:** Research on the international trade in services have a relatively short history. A significant constraint of the studies constitutes improving methodology of the research which has been forming until now. It is related, among others, to the collection of the statistics covering all the GATS' modes of services supply. This article aims at the presentation of the methods of measuring international trade in services based on the recommendations of MSITS. The research tools include study of the literature, in particular Manual on Statistics of International Trade in Services as well as Balance of Payments and International Investment Position Manual. The process of argumentation starts with the discussion of the trade in services methodologies used by IMF and WTO and it underlines the main differences between them. Then the principal MSITS' rules of collection of international trade in services are presented. The discussion emphasizes their constraints and inadequacies which could affect the results of the international trade in services studies. The analysis shows that the researches on trade in services should not be solely based on the balance of payments statistics, as they do not cover commercial presence mode of supply (GATS-3). For that reason foreign affiliates trade in services statistics (FATS) should be exploited in a broader scope.

**Key-words:** services, international trade, GATS

---

1 Artykuł powstał w ramach projektu badawczego nr 060/WE-KHZ/01/2016/S/6060 pt. „Wymiana handlowa a procesy dezintegracji Unii Europejskiej”, sfinansowanego ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

\* bombinse@uek.krakow.pl

## Wprowadzenie

Od kilku dekad sektor usług odgrywa kluczową rolę w rozwoju gospodarczym poszczególnych państw i całej gospodarki światowej. W 2015 r. jego udział w światowym PKB wynosił 64% [UNCTAD 2017], a w zatrudnieniu – 46% [ILO 2017]. Jednocześnie prowadzone badania [Loungani, Mishra, Papageorgiou i in. 2017, s. 8; Li, Whalley i Chen 2010, ss. 5–6, Lipsey 2006, s. 14] pokazują, że wartość obrotów międzynarodowego handlu usługami kształtuje się na znacznie niższym poziomie niż wolumen wymiany towarowej; z danych UNCTAD wynika, że w 2015 r. relacja obrotów usługowych do towarowych dla świata wynosiła zaledwie 29% [UNCTAD 2017].

Rozbieżność pomiędzy dominującym znaczeniem sektora usługowego w gospodarkach poszczególnych krajów i relatywnie niskim udziałem usług w przepływach gospodarczych tych państw z zagranicą rodzi pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy. Są wśród nich wymieniane różnorodne czynniki, m.in. rozwój technologii informatycznych powodujący, że przepływy usług – w szczególności usługi transgraniczne – stają się coraz mniej „widzialne”, co utrudnia ich identyfikację i pomiar. Nie bez znaczenia pozostają utrzymujące się – pomimo prowadzonych rokowań wielostronnych na forum organizacji międzynarodowych i w ramach regionalnych ugrupowań integracyjnych – bariery w handlu usługami; dodatkowo, jak zauważają Francois i Hoekman [2010, s. 653], zróżnicowanie tych ograniczeń oraz ich charakter umożliwiając rządów w odniesieniu do przepływów usług prowadzenie polityki handlowej jeszcze mniej transparentnej aniżeli ta, która jest prowadzona wobec wymiany towarowej przy użyciu barier pozataryfowych.

Prócz tych wymienionych fundamentalnym czynnikiem leżącym u podstaw niedoszacowania obrotów międzynarodowego handlu usługowego jest metodologia jego pomiaru. Historycznie rzecz ujmując, pierwszą powszechnie obowiązującą w skali międzynarodowej metodologię handlu usługami stworzył Międzynarodowy Fundusz Walutowy, a bilans płatniczy stanowi do dnia dzisiejszego podstawowe źródło statystyk dotyczących transgranicznych przepływów usługowych, na których oparta jest dominująca część prowadzonych badań naukowych. Wejście w życie postanowień Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (*General Agreement on Trade in Services*, GATS) w 1995 r., a wraz z nim odmiennego od MFW sposobu ujmowania międzynarodowego handlu usługami przez WTO doprowadziło do sytuacji, w której metodologie pomiaru handlu usługowego stosowane przez te dwie organizacje były całkowicie niespójne. Z tego względu powołanemu jeszcze w 1994 r. pod au-

spicjami ONZ zespołowi ekspertów, wspieranemu aktywnie przez EUROSTAT, OECD oraz wyspecjalizowane agendy ONZ, powierzono zadanie harmonizacji statystyk dotyczących międzynarodowego przepływu usług. Efektem prac tego zespołu był zbiór rekomendacji dla służb statystycznych: *Manual on Statistics of International Trade in Services*, MSITS, ogłoszony w 2002 r. i zrewidowany w roku 2010. Umożliwia on identyfikację handlu usługami według sposobów ich świadczenia określonych przez GATS, przy czym przyjęto w nim za punkt wyjścia informacje o wymianie usługowej pochodzące z bilansu płatniczego.

Celem artykułu jest charakterystyka metodologii pomiaru międzynarodowego handlu usługami według wskazań MSITS, a w szczególności jej ograniczeń i niedoskonałości, które mogą mieć wpływ na wyniki badań nad tą formą międzynarodowej wymiany gospodarczej. W procesie badawczym wykorzystano przede wszystkim studia literatury, w szczególności *Manual on Statistics of International Trade in Services* [UN, EUROSTAT, IMF i in. 2012] oraz *Balance of Payments and International Investment Position Manual* [IMF 2009]. Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej i drugiej omówiono kolejno metodologię handlu usługowego według standardów MFW – w szczególności jej zmiany wynikające z wejścia w życie szóstego podręcznika bilansu płatniczego (BPM-6) – oraz metodologię WTO. Trzecia część została poświęcona charakterystyce najważniejszych zasad gromadzenia statystyk międzynarodowego handlu usługowego sformułowanych w MSITS; zostały one zaprezentowane w układzie czterech kolejnych sposobów świadczenia usług wymienianych przez GATS.

## Handel usługami według metodologii bilansu płatniczego

W badaniach nad międzynarodowymi przepływami usług, jak już wspomniano, najczęściej wykorzystywane są statystyki pochodzące z bilansu płatniczego. Zgodnie ze standardami MFW transakcje usługowe między rezydentami i nierezydentami są odnotowywane na rachunku bieżącym bilansu płatniczego, przy czym rezydencja – bądź jej brak – są określone na podstawie lokalizacji centrum aktywności ekonomicznej danego podmiotu. Wiele państw i organizacji międzynarodowych prezentowało statystyki dotyczące transakcji usługowych, dzieląc je na trzy podstawowe podgrupy, a mianowicie: usługi transportowe, podróże oraz pozostałe usługi. Tak niski stopień dezagregacji w oczywisty sposób uniemożliwiał prowadzenie dokładnej analizy

struktury wymiany usługowej, dlatego też w 1996 r. zaproponowana została odrębna klasyfikacja usług – Rozszerzona klasyfikacja usług w Bilansie Płatniczym (*Extended Balance of Payments Services Classification*, EBOPS). Odpowiadała ona wewnętrznej konstrukcji bilansu płatniczego opracowywanej według zasad formułowanych przez MFW w jego podręcznikach bilansu płatniczego (*Balance of Payments and International Investment Position Manual*, BPM) – w tamtym czasie BPM5.

Zmiany metodologii bilansu płatniczego wprowadzane co pewien czas przez MFW, które wynikają z potrzeby uwzględnienia nowych zjawisk w gospodarce światowej (w szczególności zjawisk związanych z intensyfikacją transgranicznych procesów produkcyjnych i powstaniem złożonych struktur przedsiębiorstw międzynarodowych), doprowadziły do opracowania nowego, obecnie obowiązującego podręcznika BPM6, a także do modyfikacji sposobu klasyfikowania usług, czego wyrazem było zastąpienie EBOPS 2002 wersją uwzględniającą zmiany w metodologii bilansu płatniczego – EBOPS 2010.

Główne zmiany wprowadzone w BPM6 w stosunku do poprzedniej wersji, w odniesieniu do handlu usługowego, dotyczą włączenia do kategorii usług – ujmowanych przez BPM5 jako handel towarowy – usług związanych z obrotem uszlachetniającym i reparacyjnym. Według nowej metodologii jako obrót towarowy są bowiem traktowane wyłącznie te transakcje, w których następuje przeniesienie własności towarów przekraczających granicę pomiędzy rezydentem i nierezydentem. Drugą istotną zmianą jest przeniesienie pośrednictwa handlowego z kategorii Usługi do kategorii Towary. Obecnie wszystkie obroty towarowe związane z pośrednictwem w handlu międzynarodowym stanowią eksport towarów, podczas gdy według podręcznika BPM5 różnica pomiędzy wartością towarów w momencie sprzedaży i momencie zakupu była ujmowana jako eksport usług dotyczących pośrednictwa handlowego. Trzecia wreszcie zmiana wprowadzona przez BPM6 w odniesieniu do handlu usługowego dotyczy usług pośrednictwa finansowego. Marża odsetkowa – stanowiąca różnicę między oprocentowaniem od udzielanych przez instytucje finansowe kredytów i pożyczek a oprocentowaniem przyjmowanych przez nie depozytów – jest obecnie zaliczana do usług pośrednictwa finansowego mierzonych pośrednio, tzw. FISIM – *Financial Intermediation Services Indirectly Measured*. W ujęciu BPM5 komponent FISIM nie występował oddzielnie, lecz był traktowany jako integralna część odsetek i jako taki ujmowano go w kategorii Dochody. Jego wyodrębnienie i włączenie do kategorii Usługi jest uzasadnione tym, że instytucje finansowe wykorzystują marżę odsetkową zarówno na pokrycie ich wydatków, jak i na wypracowanie nadwyżki operacyjnej.

Można zatem przyjąć, że odsetki faktycznie płacone zawierają zarówno element dochodu, jak i element opłaty za usługę.

## Handel usługami według GATS

Układ ogólny w sprawie handlu usługami nie podaje precyzyjnych definicji ani samej usługi, ani też międzynarodowego handlu usługami, pozostawiając to zagadnienie w sferze dyskusji akademickich. Uwzględniając kryterium fizycznej lokalizacji usługodawcy i usługobiorcy, określa on natomiast cztery przypadki, w których dochodzi do międzynarodowego przepływu usług. Są to:

1. Handel transgraniczny (*cross-border supply*), GATS-1 – usługa jest świadczona z terytorium jednego członka WTO na terytorium innego kraju członkowskiego. W tym modelu usługa przekracza granice, podczas gdy usługodawca i usługobiorca pozostają w swych krajach – sposób sprzedaży jest więc zbliżony do sprzedaży towarów w handlu międzynarodowym;
2. Zagraniczna konsumpcja usług (*consumption abroad*), GATS-2 – w tym modelu świadczenia usługa nie przekracza granicy; przekracza ją natomiast usługobiorca, który udaje się do państwa usługodawcy, w którym dokonuje zakupu i konsumpcji usługi;
3. Obecność handlowa w kraju świadczenia usługi (*commercial presence*), GATS-3 – usługa jest świadczona przez usługodawcę z jednego kraju członkowskiego przez obecność handlową na terytorium usługobiorcy – innego członka WTO. W tym modelu granicę przekracza więc usługodawca, który w drodze bezpośrednich inwestycji zagranicznych tworzy w kraju świadczenia usługi swe filie, oddziały i przedstawicielstwa;
4. Obecność osób fizycznych świadczących usługi (*presence of natural persons*), GATS-4 – usługa, podobnie jak w modelu 3., jest świadczona na terytorium kraju usługobiorcy, przy czym świadczenie to jest wykonywane przez osoby fizyczne udające się do tego kraju i wykonujące pracę w ramach samozatrudnienia, zatrudnienia czasowego lub delegowania pracowników.

Metodologia wyznaczania obrotów międzynarodowego handlu usługowego proponowana przez WTO jest niespójna z metodologią MFW. Na przykład według GATS statystyki handlu usługami nie obejmują usług dostarczanych przy wykonywaniu funkcji władczych (usług dostarczanych przez jednostki publiczne), jak również – za

wyjątkiem franchisingu – pomijane są w nich opłaty licencyjne i patentowe, które – zgodnie z BPM – są traktowane jako płatności za usługi. Przy dokonywaniu porównań rodzi to konieczność wykorzystywania statystyk na niższym poziomie dezagregacji danych, co jednak jest utrudnione ze względu na odmienne systemy klasyfikacji usług stosowane przez te organizacje. Klasyfikacja usług przyjęta na forum WTO została przygotowana w ramach prac Grupy Negocjacyjnej ds. Usług (Group of Negotiations on Services – GNS). Jest to lista GNS/W/120, oparta na Centralnej Klasyfikacji Produktów opracowanej w ramach ONZ, która obejmuje 12 głównych kategorii usług, a w ich obrębie – 155 podkategorii usługowych. Tymczasem MFW, zgodnie z BPM6, również wyróżnia 12 grup usług, jednak w całkowicie odmiennym układzie, co prezentuje tabela 1.

**Tabela 1. Klasyfikacja usług według standardów MFW i WTO**

Lp.	MFW (BPM6)	WTO (GNS/W/120)
1.	Usługi produkcyjne w odniesieniu do nakładów rzeczowych będących własnością osób trzecich (usługi uszlachetniania)	Usługi związane z działalnością przedsiębiorstw i wykonywaniem odpowiednich zawodów
2.	Usługi napraw i konserwacji	Usługi telekomunikacyjne i łączności
3.	Usługi transportowe	Usługi budowlano-montażowe
4.	Podróże	Usługi handlowe
5.	Usługi budowlane	Usługi edukacyjne
6.	Usługi ubezpieczeniowe i emerytalne	Usługi związane z ochroną środowiska naturalnego
7.	Usługi finansowe	Usługi finansowe
8.	Opłaty z tytułu użytkowania własności intelektualnej	Usługi medyczne i socjalne
9.	Usługi telekomunikacyjne, informatyczne i informacyjne	Usługi turystyczne i podróże
10.	Pozostałe usługi gospodarcze	Usługi wypoczynkowe, kulturalne, sportowe
11.	Usługi kulturalne, rekreacyjne i świadczone dla ludności	Usługi transportowe
12.	Usługi rządowe	Pozostałe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [IMF 2009, WTO 1991].

## Źródła danych statystycznych dotyczących wymiany usług – zalecenia MSITS

Porównanie metodologii handlu usługami WTO i MFV uwiadamia, że dużo poważniejszym problemem niż różnice klasyfikacyjne jest fakt nieujmowania w bilansie płatniczym usług świadczonych w trybie obecności handlowej (GATS-3). W tym modelu świadczenia usług są one bowiem nabywane przez usługobiorcę od podmiotu, który wprawdzie jest zależny od zagranicznego usługodawcy (jako jego filia, oddział czy przedstawicielstwo), jednak działa w obrębie tego samego terytorium ekonomicznego, na którym znajduje się konsument usługi. Tymczasem przepływy notowane w bilansie płatniczym obejmują wyłącznie te transakcje, których stronami są rezydent oraz nie-rezydent danego terytorium ekonomicznego. Taki przebieg transakcji charakteryzuje świadczenie usług w trybach 1., 2. oraz 4.; nie występuje on natomiast w GATS-3.

Pomijanie w statystykach bilansu płatniczego danych dotyczących GATS-3 stanowi istotny mankament tego – tradycyjnie uznawanego za podstawowe – źródła informacji o międzynarodowych przepływach usług. Z przeprowadzonych badań wynika bowiem, że eksport usług świadczonych w formie zagranicznej obecności handlowej stanowi najważniejszą i najdynamiczniej się rozwijającą metodę światowego eksportu usług (tab. 2).

**Tabela 2. Światowy eksport usług według form świadczenia w okresie 1980–2007**

Wyszczególnienie	1980	1990	2000	2007	2007 1990=100
Wartość (mld dol.)					
GATS-1	261,5	515,7	1014,4	2497,0	484
GATS-2 <sup>a</sup>	103,5	264,8	477,8	860,8	325
GATS-3	b.d.	486,1	3408,6	7433,8b	1529
GATS-4 <sup>c</sup>	b.d.	68,6	131,8	336,3	490
Relacja do eksportu towarów (%)					
GATS-1	12,9	14,9	15,7	17,8	119
GATS-2 <sup>a</sup>	5,1	7,7	7,4	6,1	79
GATS-3	b.d.	14,1	52,38	61,3b	435
GATS-4 <sup>c</sup>	b.d.	2,0	2,0	2,4	120

a – usługi związane z podróżami;

b – 2006 r.

c – pomiar za pomocą dochodów pracowników i transferów bieżących

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Kruszka 2009, ss. 150, 156, 168, 174].



Wobec braku możliwości gromadzenia danych na temat GATS-3 z bilansu płatniczego, eksperci opracowujący MSITS zalecili utworzenie nowego źródła – *Foreign Affiliates Trade In Services Statistics*, FATS, czyli statystyki zagranicznych jednostek zależnych. Do podstawowych kategorii ekonomicznych, które powinny być ujęte w tych statystykach, należą: liczba przedsiębiorstw z dominującym udziałem kapitału zagranicznego, zatrudnienie, przychody ze sprzedaży, wartość dodana oraz eksport i import. Dodatkowo zalecane są również dane dotyczące badań i rozwoju, nakładów brutto na środki trwałe, opodatkowania bezpośredniego oraz wyniku finansowego. Statystyki powinny być gromadzone w przekrojach rocznych, z wykorzystaniem metody zakładowej (przedsiębiorstw).

Warto zauważyć, że jakkolwiek statystyki FATS są związane z przepływami kapitału w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), nie mogą jednak być z nimi utożsamiane. Ustanowienie obecności handlowej spełnia oczywiście definicję BIZ według standardów MFW i OECD [OECD 2008, s. 234], jednak zgodnie z regułami WTO w GATS-3 stronami transakcji usługowej są: krajowy nabywca oraz krajowy usługodawca, zależny w sensie ekonomicznym od zagranicznego inwestora. Tymczasem według *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment* bezpośrednia inwestycja zagraniczna dotyczy relacji między zagranicznym inwestorem bezpośrednim (*direct investor*) a krajowym przedsiębiorstwem inwestowania bezpośredniego (*direct investment enterprise*).

Należy ponadto podkreślić, że zgodnie z zaleceniami MSITS, statystyki jednostek zależnych powinny obejmować wyłącznie te osoby prawne, które są „własnością” inwestorów bezpośrednich, a za takie – zgodnie z GATS (art. XXVIII, lit. m) – uznaje się te podmioty, w których osoby zagraniczne posiadają co najmniej 50% udziałów. W definicji wzorcowej OECD są to tzw. *subsidiaries*. Oznacza to więc, iż FATS zawęży podmiotowy zakres przedsiębiorstw bezpośredniego inwestowania objętych badaniami, eliminując z niego wyróżniane w definicji OECD spółki zależne (*associates*), w których zaangażowanie kapitałowe inwestora bezpośredniego zawarte jest w przedziale od 10 do 50% oraz oddziały (*branches*), działające w imieniu inwestora i w ramach udzielonego pełnomocnictwa, lecz nieposiadające osobowości prawnej. Dodatkowo zawężenie występuje również w stosunku definicji świadczenia usługi w trybie obecności handlowej sformułowanej przez WTO. Mówi ona bowiem, że w GATS-3 usługodawca to krajowa osoba prawna, która albo jest „własnością”, albo znajduje się pod kontrolą osób fizycznych bądź osób prawnych innego członka WTO. O kontroli tej można przy tym mówić wówczas, gdy wspomniane osoby są uprawnione do po-

wołania większości zarządu bądź też są w stanie w inny uprawniony sposób kierować działaniami podmiotu krajowego (GATS, art. XXVIII, lit. n). Przejrzystość kryterium własnościowego przesądziła jednak o tym, że w FATS ta ostatnia grupa usługodawców nie jest ujmowana (tab. 3).

**Tabela 3. Podmioty zagraniczne - usługodawcy według definicji OECD, GATS i FATS**

OECD	GATS	FATS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>subsidiaries</i> – udział inwestora zagranicznego powyżej 50%</li> <li>• <i>associates</i> – udział inwestora zagranicznego pomiędzy 10 a 50%</li> <li>• <i>branches</i> – brak osobowości prawnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udział osób zagranicznych powyżej 50%</li> <li>• krajowa osoba prawna jest pod kontrolą osób zagranicznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• udział osób zagranicznych powyżej 50%</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [UN, EUROSTAT, IMF i in. 2012, ss. 87–93].

Zgodnie z zaleceniami MSITS dane gromadzone w statystykach jednostek zależnych powinny obejmować zarówno jednostki działające na terytorium danego państwa (*inward FATS*), jak i prowadzące działalność za granicą przedsiębiorstwa należące do krajowych podmiotów (*outward FATS*). W wypadku bardziej złożonych struktur kapitałowo-inwestycyjnych, w których transakcyjnie podstawowy inwestor nie jest ostatecznym beneficjentem (np. podmiot z kraju A nabywa większość udziałów w spółce z kraju B, która jest wyłącznym udziałowcem spółki z kraju C, w którym jest świadczona usługa) ma zastosowanie zasada, zgodnie z którą *inward FATS* są przypisywane ostatecznemu beneficjentowi (właścicielowi) inwestycji (w opisywanym przypadku – kraj A), natomiast *outward* – państwu, w którym odbywa się działalność operacyjna (kraj C).

Standardy zawarte w MSITS były wdrażane stopniowo. W wypadku krajów członkowskich UE zgodnie z regulacjami przyjętymi w 2007 r. [Parlament Europejski i Rada 2007] rok ten był pierwszym okresem obligatoryjnego raportowania, przy czym część krajów została zwolniona z tego obowiązku dla lat 2007–2008. W praktyce oznacza to dostępność FATS dla wszystkich krajów członkowskich UE dopiero od 2009 r. Wdrażanie regulacji napotykało szereg trudności, na które wskazywała Komisja w swoim sprawozdaniu z 2012 r. [Komisja 2012].

Prócz ograniczeń czasowych dostępnych szeregów danych statystycznych istotnym utrudnieniem badań nad handlem usługami świadczonymi w formie GATS-3 jest

brak porównywalności sektorowej dostępnych statystyk. Pomimo zaleceń MSITS dotyczących standaryzacji informacji poprzez odwołanie się do ISIC (*International Standard Industrial Classification*) w poszczególnych krajach stosowane są zróżnicowane systemy klasyfikacyjne działalności gospodarczej (np. NACE w UE, NAICS w USA i Kanadzie).

Pewne trudności w zakresie gromadzenia danych statystycznych rodzi również ostatnia, czwarta forma świadczenia usług według GATS – obecność osób fizycznych świadczących usługi. Istotę tej formy, zgodnie z wykładnią traktatu, można scharakteryzować w czterech podstawowych wymiarach: czasu trwania pobytu, celu pobytu za granicą, poziomu kwalifikacji oraz charakteru powiązań umownych między osobą fizyczną – usługodawcą – a usługobiorcą (tab. 4).

**Tabela 4. Istota świadczenia usług w trybie GATS-4**

Kryterium	Objęte przez GATS-4	Wyłączone z GATS-4
Czas trwania pobytu	Osoby czasowo przebywające na terytorium obcego państwa; brak definicji długości tymczasowego pobytu w GATS i pozostawienie tej kwestii regulacjom państw członkowskich WTO.	Osoby udające się na stałą emigrację
Cel pobytu	Świadczenie usług komercyjnych	<ul style="list-style-type: none"> <li>Osoby poszukujące dostępu do rynku pracy.</li> <li>Osoby świadczące usługi publiczne.</li> </ul>
Poziom kwalifikacji	Każdy poziom kwalifikacji	Brak wyłączeń
Podstawowe kategorie osób fizycznych	<ul style="list-style-type: none"> <li>osoba fizyczna samozatrudniająca się; występuje ona samodzielnie jako strona umowy zawartej z usługobiorcą;</li> <li>pracownicy zatrudnieni w kraju usługodawcy wyjeżdżający do kraju usługobiorcy w celu świadczenia usługi;</li> <li>obcokrajowcy zatrudnieni zagranicą przez usługodawcę mającego status rezydenta w kraju świadczenia usługi;</li> <li>sprzedawcy usług i osoby odpowiedzialne za ustanowienie obecności handlowej.</li> </ul>	Obcokrajowcy zatrudnieni przez krajowe osoby prawne w państwie usługobiorcy.

Źródłem danych na temat tak określonego trybu świadczenia usług może być bilans płatniczy, a ujmując ściśle, zapisy notowane w dwóch pozycjach rachunku bieżącego jako Dochody pierwotne (w BPM5 – Dochody) oraz Dochody wtórne (w BPM5 – Transfery bieżące). Pierwsza z wymienionych pozycji obejmuje bowiem wynagrodzenia pracowników przebywających za granicą krócej niż jeden rok, druga natomiast – przekazy osób pracujących za granicą powyżej roku. Uzyskane w ten sposób informacje są jednak obciążone dość dużym stopniem niedokładności, co wynika z kilku względów. Po pierwsze, wynagrodzenia i przekazy ujmowane w bilansie płatniczym nie podlegają dezagregacji sektorowej i ujęte są w nich również dochody od pracy wykonywanej w rolnictwie i przemyśle. Jakkolwiek przewaga usług w zatrudnieniu ludności aktywnej zawodowo może uzasadniać taką uproszczoną metodę gromadzenia statystyk, nie ulega wątpliwości, że pozyskane w ten sposób dane mogą zawyżać wartość handlu usługami w trybie GATS-4. Po drugie, notowane w bilansie płatniczym transfery stanowią jedynie część dochodów od pracy ze względu na ponoszone za granicą koszty utrzymania, a także możliwość transferów wynagrodzeń kanałami nieoficjalnymi; w rezultacie ujmowana w bilansie wielkość faktycznych dochodów od pracy będzie zaniżona. Po trzecie wreszcie, możliwość ich przeszacowania wynika z faktu, że przekazy ujmowane w pozycji Dochodów wtórnych mogą pochodzić od trwałych emigrantów, których praca – jak pokazuje tabela – jest wyłączona z GATS-4.

Reasumując rozważania, zgodnie z zaleceniami zawartymi w MSITS źródło statystyk dotyczących międzynarodowego handlu usługami w ujęciu GATS stanowią: rachunek bieżący bilansu płatniczego oraz statystyki zagranicznych jednostek zależnych –FATS. W tabeli 5 przedstawiono zestawienie tych źródeł i uproszczony ze względu na liczne wyjątki [UN, EUROSTAT, IMF i in., s. 132] sposób ich przyporządkowania poszczególnym formom świadczenia usług wyróżnionym w GATS.

**Tabela 5. Podstawowe źródła danych statystycznych dotyczących międzynarodowego handlu usługami według form świadczenia usług**

Model świadczenia usługi	Podstawowe źródło statystyk
GATS-1. Handel transgraniczny	Bilans płatniczy – pozycja <i>Usługi</i>
GATS-2. Zagraniczna konsumpcja usług	Bilans płatniczy – pozycja <i>Usługi</i>
GATS-3. Obecność handlowa	FATS
GATS-4. Obecność osób fizycznych	Bilans płatniczy – pozycje: <i>Transfery pierwotne</i> oraz <i>Transfery wtórne</i>

Źródło: Opracowanie własne.

## Zakończenie

Badania nad międzynarodowymi przepływami usług mają relatywnie krótką historię. Istotne ograniczenie w ich prowadzeniu stanowi bez wątpienia tworzona od niedawna i wciąż udoskonalana metodologia ich badań związana m.in. z gromadzeniem statystyk obejmujących wszystkie formy świadczenia usług wskazywane przez GATS.

Dominująca część prowadzonych badań nad przepływami usług była, jak dotychczas, oparta na tradycyjnym źródle statystyk, jakim jest bilans płatniczy, a ściślej rzecz ujmując – rachunek usług wchodzący w skład obrotów bieżących tego bilansu. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że takie podejście stanowi istotne uproszczenie badań nad handlem usługowym, prowadzące – przez zaniżenie wartości jego obrotów – do zafałszowania obrazu roli usług w handlu międzynarodowym. Badania bazujące na statystykach rachunku usług bilansu płatniczego nie uwzględniają bowiem dwóch modeli świadczenia usług – GATS-3 oraz GATS-4, podczas gdy zwłaszcza pierwsza z tych form odgrywa współcześnie kluczową, a wręcz dominującą rolę w przepływach usługowych. Dlatego nie ulega wątpliwości, że w prowadzonych badaniach należy szerzej wykorzystywać dodatkowe, uzupełniające względem bilansu płatniczego źródło statystyk, jakim są statystyki zagranicznych jednostek zależnych FATS.

## Bibliografia

**Francois J., Hoekman B. (2010)**, *Services Trade and Policy*, „Journal of Economic Literature”, Vol. XLVIII, No 48.

**ILO (2017)**, *International Labour Organization*, [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2014/WCMS\\_234879/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2014/WCMS_234879/lang--en/index.htm), [15.05.2017].

**IMF (2009)**, *Balance of Payments and International Investment Position Manual. Sixth Edition (BPM6)*, Washington, D.C.

**Komisja (2012)**, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące wykonania rozporządzenia (WE) nr 716/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie statystyki wspólnotowej dotyczącej struktury i działalności zagranicznych podmiotów zależnych, COM(2012) 249 final, Bruksela, dnia 31.5.2012 r., <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/PL/1-2012-249-PL-F1-1.Pdf>, [10.05.2017].

**Kruszka M. (2009)**, *Liberalizacja międzynarodowego handlu usługami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.

**Li Ch., Whalley J., Chen Y. (2010)**, *Foreign affiliate sales and trade both on goods and services*, „NBER Working Paper”, No 16273.

**Lipsey R.E. (2006)**, *Measuring international trade in services*, „NBER Working Paper”, No 12271.

**Loungani P., Mishra S., Papageorgiou Ch., Wang K. (2017)**, *World Trade in Services: Evidence from A New Dataset*, „IMF Working Paper”, No 77.

**OECD (2008)**, *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, Fourth Edition.

**Parlament Europejski i Rada (2007)**, Rozporządzenie (WE) Nr 716/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie statystyki wspólnotowej dotyczącej struktury i działalności zagranicznych podmiotów zależnych, Dz.U. L 171 z dnia 20 czerwca 2007 r.

**UN, EUROSTAT, IMF, OECD, UNCTAD, UNWTO, WTO (2012)**, *Manual on Statistics of International Trade in Services*, Geneva, Luxembourg, Madrid, New York, Paris and Washington D.C.

**UNCTAD (2017)**, *UNCTAD Statistics Data Center*, <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>, [15.05.2017].

**WTO (1991)**, *Services Sectoral Classification List MTN.GNS/W/120*, <http://i-tip.wto.org/services/default.aspx>, [16.05.2017].

**Zbysław Dobrowolski\***

Uniwersytet Jagielloński

Instytut Spraw Publicznych

## Prolegomena etnocentryzmu publicznego

### The Prologemon of Public Ethnocentrism

**Abstract:** This article presents the original, preliminary results of research on the phenomenon of ethnocentrism in the public sphere, which is not fully recognized from the point of view of the discipline of management sciences. The research approach aims to fill the existing gap in the field of theoretical foundations of ethnocentrism's impact in the functioning of modern public organizations. The article presents the author's unique definition of the public ethnocentrism, as well as, new typology of social ethnocentrism. It was found that the public ethnocentrism should be considered as one of the intervening variables, affecting the determinism of management style. Formulated research issues include the specifics of public organizations, the phenomenon of coopetition, inter-organizational collaborations as well as budgetary incrementalism. Finally, the basic problems arising from the methodological reflection are identified and solved.

**Key-words:** public ethnocentrism, inter-organizational collaboration, coopetition, organizational pathology

## Wprowadzenie

Na organizacjach publicznych spoczywa obowiązek racjonalnego gospodarowania ograniczonymi zasobami. Postulat ten nabiera znaczenia szczególnie w warunkach funkcjonowania w turbulentnym i coraz mniej poddającym się predykcji otoczeniu. W sektorze prywatnym istotny wpływ na postępowanie konsumentów wywierają ich postawy. Analogicznie postawy etnocentryczne mogą znacząco wpływać na dokonywane wybory w sektorze publicznym. O ile etnocentryzm konsumentki stanowi

\* peterdobrowolski@pro.onet.pl



przedmiot wielu badań naukowych, o tyle zjawisko etnocentryzmu w sektorze publicznym nie jest w pełni rozpoznane. Tymczasem organizacje publiczne są znaczącym nabywcą dóbr i usług wytwarzanych w sektorze prywatnym, a wydatki rządowe stanowią istotną część produktu krajowego brutto. Przedstawione w artykule rozważania dotyczącą współczesnych problemów zarządzania organizacjami publicznymi zmierzają nie tylko do wskazania luki badawczej, a co za tym idzie sformułowania problemów badawczych, ale także przedstawienia podstawowych założeń dotyczących metodologii badań.

## **Istota etnocentryzmu jako zjawiska społeczno-kulturowego**

Etnocentryzm jako zjawisko został opisany ponad sto lat temu przez amerykańskiego socjologa W.G. Sumnera. Określił on to zjawisko jako sposób widzenia, patrzenia na rzeczy, zgodnie z którym własna grupa stanowi centrum wszystkiego, a wszystko dookoła jest oceniane i hierarchizowane w odniesieniu do niej [Wolanin-Jarosz 2015, s. 7]. Konsekwencją wartościowania ludzi, ich postaw, sposobów działania oraz artefaktów jest afirmacja własnej kultury i deprecjacja kultury obcej grupy [Adorno, Frenkel-Brunswik, Levinson, Sanford 1950, s. 150; Mamzer 2001, ss. 33–43, Khan, Rizvi 2008, ss. 52–65]. Koncepcja etnocentryzmu konsumenckiego, któremu poświęcono większą uwagę w niniejszym artykule, pojawiła się po raz pierwszy w badaniach T.A. Shimpa i S. Sharma, którzy uznali, że jest nim przekonanie podzielane przez konsumentów co do konieczności nabywania towarów pochodzenia krajowego [Shimp, Sharma 1987, ss. 280–289, Szromnik, Wolanin-Jarosz 2013, s. 99]. Owe przekonanie wynika m.in. z obawy o utratę miejsc pracy w następstwie wzrostu eksportu. Dlatego też etnocentryzm konsumencki może prowadzić do nabywania towarów lub usług krajowych, nawet gdy ich jakość jest niższa od produktów lub usług zagranicznych, a cena wyższa [Szromnik, Wolanin-Jarosz 2013, ss. 100–102]. W literaturze przedmiotu wymienia się pojęcie etnocentryzmu społecznego, do którego zalicza się etnocentryzm: obyczajowy, edukacyjny, wyznaniowy, polityczny i gospodarczy, przy czym ten ostatni polega na preferencyjnym traktowaniu programów zorientowanych na własny kraj, myśl ekonomiczną, krajowe przedsiębiorstwa i instytucje [Wolanin-Jarosz 2015, s. 14].

Powyższą typologię należy uzupełnić o etnocentryzm publiczny, który można zdefiniować jako przekonanie podzielane przez decydentów organizacji publicznych

co do konieczności zaspokajania zbiorowych potrzeb publicznych za pomocą dóbr i usług pochodzenia krajowego lub z otoczenia lokalnego organizacji publicznej. Definiując po raz pierwszy w Polsce w taki sposób etnocentryzm publiczny, przyjmuję *implicite* pojęcie organizacji publicznej sformułowane przez Kożuch – organizacja publiczna to złożona całość posiadająca cechy właściwe dla innych organizacji, a wyróżniająca się określonym systemem celów i wartości, a w konsekwencji właściwym charakterem związków wewnątrz organizacji oraz relacji z innymi podmiotami należącymi do jej otoczenia [Kožuch 2004, s. 87].

Etnocentryzm może prowadzić do nietolerancji, a w konsekwencji do konfliktów i napięć, na co zwrócił uwagę Turner [Turner 1998, s. 47]. Z punktu widzenia organizacji publicznych skutkiem etnocentryzmu mogą być nieracjonalne wybory i naruszenie przepisów prawa, na przykład ustawy Prawo zamówień publicznych. Z uwagi na zakres niniejszego artykułu pomijam zarówno dalsze rozważania na temat uniwersalnego charakteru zjawiska etnocentryzmu, jak i poglądy psychologów, w tym m.in. Silamy'ego czy Zimbarda lub antropologów, na przykład Herskovitsa czy Geertza. Skupiam natomiast uwagę na postrzeganiu zjawiska etnocentryzmu publicznego jako desygnatu patologii organizacyjnej, przy czym ową patologię z punktu widzenia nauki o zarządzaniu pojmuję jako pewien rodzaj rzeczywistości związanej z gromadzeniem lub wydatkowaniem środków finansowych, przepływem informacji, motywowaniem pracowników, obiektywnej i niezależnej od podmiotu albo podmiotowo zdeterminowanej, gdzie granice społecznej tolerancji dla jej skutków mogą być odmiennie postrzegane przez określonych interesariuszy czy całe społeczności [Dobrowolski 2015, ss. 58–59]. Uwzględniając to, etnocentryzm publiczny można pojmować jako oddziaływanie negatywnie wpływające na uznane przez większość interesariuszy prawidłowe funkcjonowanie organizacji publicznej i realizację jej celów. Tylko czy na pewno takie pojmowanie jest zawsze trafne? Tak, gdy się uwzględni, że może prowadzić do naruszenia zasad rzetelności życia publicznego, a także katalizować nielegalne zjawiska: korupcji lub oszustwa.

## W kierunku badań etnocentryzmu publicznego

Stwierdzono na początku niniejszego artykułu, że wpływ etnocentryzmu na sposób uwzględniania potrzeb społecznych w fazie tworzenia programów publicznych, a następnie ich realizacji nie jest w pełni rozpoznany z punktu widzenia dyscypliny

nauk o zarządzaniu. Jak zatem badać nierozpoznane zjawisko? Wstępnie można się posiłkować wynikami badań dotyczących etnocentryzmu konsumenckiego wśród determinantów. Wymienia się: czynniki psychospołeczne, demograficzne oraz tzw. łagodzące lub zaostrzające (m.in. niemożność zastąpienia produktu importowanego produktem krajowym). Wyniki badań etnocentryzmu konsumenckiego ujawniły istnienie pozytywnej korelacji pomiędzy natężeniem tego zjawiska a patriotyzmem lub konserwatyzmem. Ustalono także m.in., że osoby utożsamiające się z interesami grupy, do której należą, są bardziej podatne na etnocentryzm konsumencki niż osoby kierujące się w swoich wyborach własnymi korzyściami [Wolanin-Jarosz 2015, ss. 17–20]. Dotychczas przeprowadzone badania wymienionego zjawiska w Polsce wykazały także m.in. zależność pomiędzy wiekiem badanych a ich skłonnością do etnocentryzmu konsumenckiego [Szromnik, Wolanin-Jarosz 2013, ss. 100–102]. Wydaje się, że owe czynniki można także uwzględnić w odniesieniu do etnocentryzmu publicznego. Ponadto należy uwzględnić: otwartość na obcą kulturę, przy czym w grę wchodzi nie tylko rozróżnienie pomiędzy kulturą krajów, ale także regionów, patriotyzm narodowy lub lokalny. Rudymenarnym czynnikiem może być także dostępność określonych usług, towarów na danym obszarze. Dalsze badania nad etnocentryzmem publicznym powinny pozwolić na ustalenie wag wspomnianych czynników (zmiennych). Na tym etapie badań, uwzględniając wpływ etnocentryzmu na proces decyzyjny oraz jego skutki, można sformułować uogólnienie, że grupę zidentyfikowanych przez Kieżuna zmiennych interweniujących [Kieżun 1997, ss. 162–165], wpływających na determinizm stylu kierowania, należy uzupełnić o etnocentryzm publiczny.

Nie tylko dla należących do sektora prywatnego uczestników rynku, ale także organizacji publicznych, funkcjonujących w otoczeniu złożonych, wielopodmiotowych sieci międzyorganizacyjnych, członkostwo w sieci zapewnia osiągnięcie korzyści. Wiąże się to ze współdziałaniem, które zmierza do osiągnięcia wzajemnie niesprzecznych celów [Lichtarski 1992, s. 12]. Przesłanką skuteczności współdziałania wielu podmiotów o różnej strukturze jest wdrożenie mechanizmów koordynacji [Klimas 2013, s. 186]. Koordynacja wieloraka obejmuje nie tylko wymiar rynkowy, czy hierarchiczny, ale także społeczny, gdzie warunkiem *sine qua non* jej skuteczności jest wysoki poziom wzajemnego zaufania oraz szybki, niezakłócony przepływ informacji [Czakon 2007, s. 236]. W praktyce, jak wykazały wyniki badań, współdziałanie pomiędzy organizacjami publicznymi napotyka na liczne bariery, a skutkiem aberracji współdziałania jest nieprawidłowe wykonywanie zadań publicznych. Na przykład brak należytego współdziałania pomiędzy organami Inspekcji Farmaceutycznej oraz organami

kontroli skarbowej spowodował, że sprawowany przez organy państwa nadzór nad obrotem produktami leczniczymi był nieskuteczny. Sytuacja ta dotyczyła zwłaszcza niekontrolowanego wywozu leków za granicę, którego konsekwencją było niezagwarantowanie pełnego i nieprzerwanego dostępu do leków ratujących zdrowie lub życie. Dostrzegając niezbędność współdziałania organizacji publicznych przy realizacji zadań publicznych Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek o potrzebie wzmocnienia współpracy pomiędzy organizacjami publicznymi [NIK P/15/109]. Choć przyczyny aberracji współdziałania we wspomnianym wyżej przykładzie należy upatrywać w legalizmie prowadzącym do konformizmu i rutyny, to nie można wykluczyć, że była także efektem etnocentryzmu publicznego. Z perspektywy dotychczasowych rozważań można sformułować następujące problemy badawcze: jak etnocentryzm publiczny wpływa na zidentyfikowany przez O.E. Williamsona oportunizm stron kontraktu? W jakim zakresie etnocentryzm publiczny wpływa na bliskość, traktowaną jako zmienną wyjaśniającą skuteczność współdziałania [Boschma, Frenken 2010, ss. 120–135]. Czy etnocentryzm publiczny oddziałuje negatywnie, czy też może być czynnikiem zwiększającym efektywność współdziałania, a jeśli tak, to kiedy i w jakich warunkach? Jak etnocentryzm publiczny wpływa na skuteczność koordynacji wielorakiej?

Rozwiązanie sformułowanych wyżej problemów badawczych ma walor aplikacyjny, jeśli weźmie się pod uwagę skutki braku współdziałania organizacji publicznych czy też partnerstwa publiczno-prywatnego. Problematyka etnocentryzmu publicznego wydaje się istotna również z perspektywy kooperacji, która łączy w sobie dwa przeciwstawne, występujące równocześnie działania: konkurencję i współpracę. Relacje kooperacyjne przynoszą pozytywne efekty, choćby w postaci obniżenia kosztów transakcyjnych, dostępu do zasobów i rozszerzenia zakresu działania, ale mogą też stanowić zagrożenia, wśród których wymienia się m.in. zachowania oportunistyczne jej uczestników, możliwość utraty wartości niematerialnych i prawnych, osłabienie wizerunku [Brandenburger, Nalebuff 1996; Gnyawali, Park, 2009; Ritala 2012]. Celem zatem jest ustalenie, jak etnocentryzm publiczny wpływa na strategię kooperacji? W końcu należy zbadać, jaki wpływ wywiera etnocentryzm publiczny na proces tworzenia budżetu? Wstępne wyniki badań wskazują, że taki wpływ zachodzi nawet w budżetowaniu inkrementalnym.

Analizując etnocentryzm publiczny, badacz stanie przed wyborem podejścia badawczego: nomotetycznego lub idiograficznego. Na tym etapie trudno jednoznacznie wskazać, które z podejść wydaje się trafniejsze. Podejście idiograficzne będzie wła-

ściwe, gdy celem jest poznanie zjawiska etnocentryzmu publicznego w konkretnym kontekście po to, aby wyjaśnić jego mechanizm. Jeśli natomiast celem będzie sformułowanie prawa ogólnego, to badania będą prowadzone zapewne w podejściu nomotetycznym. Inną ważną kwestią z punktu widzenia doboru metod badań w naukach o zarządzaniu, determinującą orientację aksjologiczną, jest wybór paradygmatu. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto *implicite* typologię paradygmatów Burrela i Morgana. W paradygmacie neopozytywistyczno-funkcjonalistyczno-systemowym weryfikacja prawdy będzie przebiegać za pomocą obiektywnych metod ilościowych. Jednakże przyjęte założenie o homeostatycznej harmonii nie jest powszechnie obowiązujące. W rzeczywistości organizacje funkcjonują w warunkach braku równowagi. Przyjęcie paradygmatu interpretatywno-symbolicznego pozwala co prawda na koncentrację wysiłku badawczego na opisywaniu współzależności w złożonych strukturach, ale badania nie muszą prowadzić do uzyskania jednego spójnego obrazu. Z kolei w nurcie krytycznym założenia leżące u jego podstaw mają charakter ideologiczny, uwarunkowany orientacją aksjologiczną badacza, co może wpływać na wynik badań [Niemczyk 2013, s. 21; Sułkowski 2013, ss. 278–283]. Uwzględniając to, badanie etnocentryzmu publicznego jako zjawiska słabo rozpoznanego powinno przebiegać w ramach strategii pluralizmu epistemologicznego, z wykorzystaniem triangulacji danych i metod zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Podzielam zatem pogląd Ł. Sułkowskiego, że oznacza to gotowość nieortodoksyjnej integracji metod badawczych zaczerpniętych z różnych paradygmatów [Sułkowski 2013, s. 41].

Narzędziem badawczym służącym do pomiaru postaw etnocentrycznych jest opracowany przez T.A. Shimpę i S. Sharmę kwestionariusz CETSCALE, składający się z 17 pytań, do których odpowiedzi zaznaczane są na siedmiopunktowej skali Likerta. Dotychczasowe wykorzystanie tego kwestionariusza w różnych krajach pozwalało na uzyskanie rzetelnych wyników zweryfikowanych za pomocą innych narzędzi badawczych [Wolanin-Jarosz 2015, s. 21]. Jednakże pytania składowe dotyczące etnocentryzmu publicznego muszą być zmodyfikowane w stosunku do pytań dotyczących etnocentryzmu konsumenckiego. Dotyczą bowiem wyborów dokonywanych przez decydentów organizacji publicznych. Decydenci ci w swoich działaniach powinni się kierować interesem publicznym rozumianym jako zagregowany zbiór indywidualnych interesów osób tworzących określoną społeczność. Kierują się jednakże często także interesem własnym, który zgodnie z mechanizmem dryfowania w następstwie podejmowania decyzji uznaniowych nie musi być (i jak wykazują badania często nie jest) paralelny z interesem publicznym. Ponadto należy mieć na uwadze, że słabą

stroną prowadzenia badań wyłącznie przy wykorzystaniu kwestionariusza CETSCALE będzie subiektywizm otrzymanych odpowiedzi. Jego zmniejszeniu może pomóc stosowanie kilku pytań do oceny jednego problemu. Należy także wziąć pod uwagę argument przeciwników badań ilościowych, mówiący o tym, że pozwalają na ocenę odczuć decydentów na temat danego zjawiska, a nie ustalenie jego poziomu. Argumentu przeciwnego dostarcza konstatacja, że relatywizm decyzji kierowniczej istnieje, a subiektywne odczucia decydentów mają wpływ na poziom zjawiska, co wykazali D.W. Lyon, G.T. Lumpkin, G.G. Dess [Lyon, Lumpkin, Dess 2000, ss. 1055–1085; Dyduch 2013, s. 164]. Zastosowanie przywołanej wcześniej strategii pluralizmu epistemologicznego pozwoli na wykorzystanie różnych metod, w tym jakościowych, pozwalających na głębszą analizę badanego zjawiska.

## Zakończenie

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że etnocentryzm jest zjawiskiem złożonym, stanowiącym przedmiot zainteresowania różnych dyscyplin naukowych, m.in. psychologii czy socjologii, a z punktu widzenia wpływu na funkcjonowanie organizacji i osiąganę przez nią wyniki także nauki o zarządzaniu lub ekonomii. W badaniach zjawiska etnocentryzmu publicznego, które mogą pomóc w wyjaśnianiu mechanizmu wyboru publicznego, można zastosować zmodyfikowane narzędzia stosowane w analizie etnocentryzmu konsumenckiego, z uwzględnieniem strategii pluralizmu epistemologicznego. Prowadzone w artykule rozważanie nie są próbą formułowania nowego paradygmatu, lecz wskazaniem kierunku, w jakim powinny zmierzać badania etnocentryzmu publicznego i jego wpływu na życie publiczne.

## Bibliografia

**Adorno T.W., Frenkel-Brunswik E., Levinson D.J., Sanford R.N. (1950),** *The Authoritarian Personality*, Harper & Row, New York.

**Brandenburger A.M., Nalebuff B.J. (1996),** *Co-opetition*, Doubleday, New York.

**Czakon W. (2007),** *Sieci międzyorganizacyjne a niepewność w zarządzaniu przedsiębiorstwem* [w:] K. Kozakiewicz (red.), *Zmiany w systemach zarządzania polskich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo AE, Poznań.

**Dobrowolski Z. (2015),** *Patologie organizacji. Kierunki przeciwdziałania* [w:] G. Ignatowski, Ł. Sułkowski, Z. Dobrowolski (red.), *Oblicza patologii zawodowych i społecznych*, Difin, Warszawa.

**Dobrowolski Z. (2014),** *Zdolność organizacji publicznych do współdziałania publiczno-prywatnego*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2 (26).

**Khan M.N., Rizvi S.R. (2008),** *Consumer Ethnocentrism: Relevance and Implications for Marketers*, „ICFAI Journal of Consumer Behavior”, Vol. 3 Issue 1.

**Kieżun W. (1997),** *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, SGH, Warszawa.

**Koźuch B. (2004),** *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.

**LeVine R.A. (2001),** *Ethnocentrism* [w:] N.J. Smelser, P.B. Baltes (red.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Elsevier Science Ltd., Boulevard, Langford Lane, Kindlington, Oxford.

**Lichtarski J. (1992),** *Teoretyczne i praktyczne problemy integracji gospodarczej przedsiębiorstw* [w:] J. Lichtarski (red.), *Współdziałanie gospodarcze przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa.

**Lyon D.W., Lumpkin G.T., Dess G.G. (2000),** *Enhancing Entrepreneurial Orientation Research: Operationalizing and Measuring a Key Strategic Decision Making Process*, „Journal of Management”, vol. 26, no. 5.

**Sharma S., Shimp T.A., Shin J. (1995),** *Consumer Ethnocentrism: A Test of Antecedents and Moderators*, „Journal of the Academy of Marketing Science”, No. 1.

**Shimp T.A., Sharma S. (1987)**, *Consumer ethnocentrism: construction and validation of the CETSCALE*, „Journal of Marketing Research”, No 24(3).

**Turner J.H. (1998)**, *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań.

**Wolanin-Jarosz E. (2015)**, *Etnocentryzm konsumencki w środowisku międzynarodowym – stadium rynkowe euroregionu karpackiego*, Difin, Warszawa.

## Źródła internetowe

**Boschma R.A., Frenken K. (2010)**, *The Spatial Evolution of Innovation Networks: A Proximity Perspective*, [w:] R.A. Boschma, R. Martin (red.), *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*, Edward Elgar, Cheltenham [online], <http://www.uni-vpgr-palembang.ac.id/perpus-fkip/Perpustakaan/East%20Phylosopy/Economic%20Geography/THE%20HANDBOOK%20OF%20EVOLUTIONARY%20ECONOMIC.pdf>, [07.05.2016].

**Gnyawali D.R., Park R. (2009)**, *Coopetition and technological innovation in small and medium-sized enterprises: a multilevel conceptual model*, „Journal of Small Business Management”, vol. 47, no. 3 [online], <http://web.b.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=09733760&AN=31197960&h=7f7ZvdQsejswAqFtkn4KbHNfllcY3qYg0YqWpRpBsQa5FC19Rqpev9TwIGIYAs-Ydql3eyEELpLBLZRLaPnibA%3d%3d&crl=f&resultNs=AdminWebAuth&resultLocal=ErrCrlNotAuth&crlhashurl=login.aspx%3fdirect%3dtrue%26profile%3dehost%26scope%3dsite%26authtype%3dcrawler%26jrnl%3d09733760%26AN%3d31197960>, [07.05.2016].

NIK P/15/109 Wykonywanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie Prawo Farmaceutyczne, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-panstwowej-inspekcji-farmaceutycznej.html>, [07.05.2016].

**Klimas P. (2013)**, *Uwarunkowania skutecznej współpracy międzyorganizacyjnej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 141, [http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/15\\_P.Klimas\\_Uwarunkowania\\_skutecznej\\_wspolpracy.pdf](http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/15_P.Klimas_Uwarunkowania_skutecznej_wspolpracy.pdf), [07.05.2016].



**Mamzer H. (2001)**, *Wielokulturowość – czy wyzwolenie z więzów etnocentryzmu?*, „Przegląd Bydgoski”, nr XII, [http://www.hfhrpol.waw.pl/wielokulturowosc/documents/doc\\_68.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/wielokulturowosc/documents/doc_68.pdf), [07.05.2016].

**Ritala P. (2012)**, *Coopetition strategy – when is it successful? Empirical evidence on innovation and market performance*, „British Journal of Management”, vol. 23, no. 3, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8551.2011.00741.x/full>, [07.05.2016].

**Szromnik A., Wolanin-Jarosz E. (2013)**, *Diagnoza poziomu etnocentryzmu konsumenckiego Polaków z wykorzystaniem metody CETSCALE*, „Konsumpcja i rozwój”, nr 1, [www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi76vz1vcjMAhVI2ywKHVFBAXAQFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fcejsh.icm.edu.pl%2Fcejsh%2Felement%2Fbwmeta1.element.desklight-ac73b807-9071-4617-b594-d065f56fd198%2Fc%2F8.Szromnik\\_WolaninJarosz\\_Diagnoza\\_poziomu\\_etnocentryzmu\\_konsumenckiego\\_Polakow\\_z\\_wykorzystaniem\\_metody\\_CETSCALE.pdf&usg=AFQjCNHEw3pgaMfK5hmrAM6WUkcDI\\_KLoA](http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi76vz1vcjMAhVI2ywKHVFBAXAQFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fcejsh.icm.edu.pl%2Fcejsh%2Felement%2Fbwmeta1.element.desklight-ac73b807-9071-4617-b594-d065f56fd198%2Fc%2F8.Szromnik_WolaninJarosz_Diagnoza_poziomu_etnocentryzmu_konsumenckiego_Polakow_z_wykorzystaniem_metody_CETSCALE.pdf&usg=AFQjCNHEw3pgaMfK5hmrAM6WUkcDI_KLoA), [07.05.2016].

**Katarzyna Żukrowska\***

Institute for International Studies, Socio-Economic Collegium

Warsaw School of Economics

## **The New Financial Realities in the EU Caused by Change of Revenues of the General Budget After Brexit. The Case of Poland**

**Abstract:** The EU is on a turning point marked by changes in concept of functioning of organizations resulting in choosing one of the five scenarios from the set that was presented in Rome in March 2017. Each of the scenarios has an impact on the EU's budget. However, from the very beginning some assumptions need to be made: the budget will not increase the burdens laid on MS significantly, nor will it destabilize the volume of the budget. This so happens despite new own resources expected to be introduced in the New Financial Framework. The second important condition changing the European financial realities is caused by Brexit, meaning UK – a country outside the EMU but paying for EMU states. The simple calculation shows that budget transfers from the Budget general will be used as an incentive for those states who hesitate to join the EMU. One question needs to be asked here to which answer seems to be difficult if not impossible. The question is whether the UK supports enlargement of EMU or not. Until now the UK's model of European integration has been used to reduce the volume of transfers to the MS. This was done by introducing a set different specific instruments, e.g. the UK rebate, which with time passing embraced a number of rich states. UK not having sufficient voting power in the EU used other models of persuasion. It is hard to say whether what is happening in Europe now is a new incentive or an old one. Who wants changes and why? Which direction will the changes go and are those changes wanted and desired? Within the framework of such changes, without specific strategies enabling preparation for such cuts Poland can face deep economic problems which will be linked directly to reduction of budgetary transfers.

**Key-words:** EU budget general, Brexit, 5 EU scenario, EU's future budget, MFF

\* [kzukro@sgh.waw.pl](mailto:kzukro@sgh.waw.pl)

The EU's General Budget is a multifunctional instrument which was shaped in decades and went afterwards through deeper or cosmetic reforms. Currently there are several new conditions which will have strong impact on its shape, size and model of functioning. Those new conditions are Brexit, choice of the future model of integration within the EU from the five scenarios presented in spring 2017 in Rome, and the final element is the planned reform of the budget itself. Why the budgetary issues are important, seems to be obvious. At the same time all three mentioned new conditions will play more meaningful role for states outside the EMU than for those which use common European currency. This means that Poland will have to adjust to the new financial and integration realities. Those realities can be seen as strong incentives which will shape security conditions in a number of the EU's new members such as Poland, Czech Republic or Hungary. The article shows the main paths shaping financial changes of the EU, it presents possible scenarios for future development of the budget, finally it formulates recommendations for Poland which can be seen as solutions that reduce the unwanted costs to a minimum.

## **New conditions shaping the EU's budget**

Conditions which force certain policies in Europe are of multiple character as they embrace the scenarios of future integration model, conditions of Brexit – both unknown in details today. They also grip falling shares of Europe's population in world population (from 25% in 1900 to 4% in 2060), share of Europe in global GNP from 28% in 2004 (after the biggest enlargement) to 24% in 2015. At the same time Euro became an important world currency but other currencies' role is also in the rise [European Commission 2017]. Military power of the EU's member states decreases relatively in comparison with the USA, China, India and Russia. The EU is still the biggest aid supplier in the world, offering over 50% of donations available in development and humanitarian financial support. Unemployment rate in the EU's internal market is low but this is calculated as an average between very low (Denmark, Netherlands) and relatively high indicators in this specific area (Greece, Spain). Average unemployment rate of 8,2% is accompanied by 18,6% rate of unemployment of young people aged is under 25. On top of that, the Europeans will become one of the oldest community in the world.

Knowledge about European integration seems to be relatively general, which was proved during the referendum in UK, Netherlands or elections in France. Despite that

support for euro is relatively high (70%), approval of four liberties is high (81%) and in general the EU is seen by majority of European citizens as a stable spot in the world (66%) [European Commission 2017]. Despite those statistics, which are favorable to the European integration, the process is perceived as a method which curbs sovereignty, advantages of being a member are reduced to balancing transfers from the EU budget, European Commissions is accused of dictating solutions which are strongly burdened by administrative thinking and introduce procedures which are difficult to understand.

At this point the conditions of Brexit are not known but we know that they have started and will last 2 years [Macshane 2015]. Theresa May, the British Prime minister, announced that she is in favor of Hard Brexit but with access to the EU market. The EU's position is that the UK has to continue paying contributions till the end of current Multiannual Financial Framework (MFF). Moreover, it cannot be established of the five scenarios will be picked up for the future model of European integration. Nevertheless, all mentioned conditions have impact on our lives as well as on the EU and its future functioning.

## **Brexit**

Brexit and its impact on future of the EU's finances can be illustrated best when considering negotiations of the current MFF in 2011-2012. In that time states who were in the EMU proposed to have two budgets: one for those who use euro, the other one for those who have their national currencies. The mutual transfers from a member state to the EU budget and in the opposite direction looked at that time as shown in Table 1.

The UK is one of the two states in the group of non-EMU MS who pay more than get from the EU Budget. Total balance shows that €16,039 mln in 2011 went to finance the group of EMU members. The amount will raise when the UK leaves the EU. It could also fall down when bigger money will be needed by the non-EMU group from the EMU members. The problem here seems to be relatively big, which means in practice either reduction of transfers to those who are outside EMU or reduction of transfers from EMU MS, or increasing the burdens for EU members. It is rather assumed that burdens are not likely to rise rapidly as the budget volume is planned to stay on more or less similar level. This means slightly increased burdens followed

by reduction of allocations for the MS, not only those outside EMU but also those in EMU. Such move, cutting the transfers and allocations, means new priorities. The new priorities are expected to move Europe towards new solutions which incorporate innovativeness, decimal economy, smart economy, new approach to education etc.

**Table 1. Payments of the Member States of EMU to the EU Budget General and transfers from the Budget general to the Member States, with their balance, data for 2011**

<b>State</b>	<b>Transfer from the Budget</b>	<b>Transfer to the Budget</b>	<b>Balance</b>
Bulgaria	1,107	395	725
Czech Republic	3,029	1,682	1,455
Denmark	1,473	2,448	-836
Lithuania	1,652	302	1,360
Latvia	910	182	731
Poland	14,440	3,580	10,975
Romania	2,659	1,225	1,451
Sweden	1,757	3,333	1,325
Hungary	5,330	937	4,418
UK	6,570	13,825	-5,565
<b>Total</b>	<b>38,927</b>	<b>27,909</b>	<b>16,039</b>

Source: own work based on DG Budget, Eurostat.

Absorption capacities of the EMU members are lower than the transfers to the EU budget. This was achieved by certain regulations and conditions who and on what conditions can obtain money from the EU budget. Brexit and return to idea of two budgets can have a strong impact on the EU finances, especially in the group of states who want to keep their currencies. Table 3 shows the EU budget on the background of cumulated GNP and public expenditures in the 2016.

**Table 2. Payments of the EMU MS to the EU Budget, transfers from the EU Budget and balance of transfers in 2011**

State	Transfers from the budget	Transfers to the budget	Balance
Austria	1,875	2,688	-805
Belgium	6,796	4,926	-1,369
Cyprus	183	184	6,8
Estonia	504	158	350
Finland	1,293	1,955	-652
France	13,162	19,617	-6,405
Greece	6,536	1,903	4,622
Spain	13,599	11,046	2,994
Netherlands	2,064	5,868	-2,213
Ireland	1,639	1338	383
Luxembourg	1,548	293	-75
Malta	135	66	67
Germany	12,132	23,127	-9,002
Portugal	4,715	1,734	2,983
Slovakia	1,785	693	1,160
Slovenia	846	401	490
Italy	9,585	16,077	-5,933
Total	78,397	92,074	-12,577

Source: DG Budget. Eurostat.

**Table 3. EU Budget on the background of the cumulated GNP of the EU states and Public Expenditures in 2016**

GNP EU-28	EU-28 Public expenditures of MS	EU budget in yearly terms
€14791 bln	€ 6906 bln	€155 bln
Share in %	ca 2%	<1%

Source: Reflection Paper on the Future of the EU Finances. Facts and Figures, EC, June 2017.

The EU budget in yearly terms is lower than 1% of the GNP. EU's 28 states public expenditures cumulated together are 2% of the GNP.

This simple calculation from the 2011, show how big impact Brexit will have on the EU's budget [Mosbacher 2016, Dixon 2014, Charter 2016]. The impact can be seen as bigger for the non-EMU states in comparison with the EMU- states. The next element which will have impact on the expenditures, revenues and policies is linked with the unknown choice of the scenario from the number of five. The scenarios are presented in the next point.

## Five scenarios

Jean-Claude Juncker, the President of the EU, has launched 5 scenarios for the future of Europe. They were put into a White Paper, which was showing the avenues for unity of the EU-27 [European Commission 2017]. The start of each scenario is that 27 MS move together in the future and continue cooperation within the European union. Nevertheless, the scenarios introduce a more flexible approach to integration as they offer different solutions. For the first time there is such choice for the MS and a period for reflections and decisions. Each of the scenarios has its impact on priorities, applied policies as well as needed financing, which will enable cooperation within formed frames.

First scenario means that the EU-27 will carry on what has been done until now. This scenario means that the EU will focus on creating work places, development, growth and investments. Effort will be made in strengthening each single market, stimulating capital engagement in digital sector, transport, energy and infrastructure.

Second scenario concentrates on single market only. Choosing this scenario means that the integration will concentrate on single market, which until now has been an unfinished project, especially when considering area of services. The document states: "single market becomes the main «raison d'être»". Progress in integration and coordination of the policies depends on the ability to agree on togetherness, common standards and policies. Difficulty and approving further closer ties linking the member states is limited to four liberties, which concern free movement of goods and capital, which is followed to certain extent by movement of people and services. The EU continues to use one tariff and common trade policy.

Third scenario says that those who want more, do more. This approach does not force those who want less to do less. In reality this is being done now, although MS that are seen as the newcomers, as they have joined in 2004 and after, are obliged by their accession treaties to participate in the process of deepening the integration, which seems to be difficult in some cases such as participation in EMU. In practice this scenario means that a group of states which make their decision to cooperate in security area, defense, energy, R+D, procurement, etc. which is enabled by approved legal and institutional arrangements –can continue doing so. They can also create common missions abroad.

Fourth scenario assumes that MS will do less but more efficiently. This scenario is adjusted to current challenges which are shaped by competition, innovativeness,

structural reforms of the economies. In this scenario EU members are able to work together on innovation, migration and management of borders, security, etc. One of the leading research programs concentrates on greening of the economy, environment, decarbonization of the economy which should be followed by digitalization.

Fifth scenario, the last and the most ambitious one, includes doing together much more, which means that on the top of the current achievements EU members integrate also politically. This would change the role of the EU Parliament, followed by impact of the EU on foreign policy, which will become Common European and lead to common representation. Ratification of FTA agreements negotiated by the Commission and signed by the EU authorities will be ratified by the EU Parliament.

As it has been stated, each of the scenarios has an impact on the policies as well as the budget (in terms of revenues and spending). The general trend of such changes are indicated by short characteristics, which are shown in Table 4.



Table 4. Impact of the five scenarios on specific areas of Policy, including the EU budget

Specific policies and their changes in the five scenarios				
Single market and trade	EMU	Schengen, migration & security	Foreign Policy & defense	EU Budget
First scenario: focused on continuation				
Single market is strengthened, including in the energy and digital sectors; the EU27 pursues progressive trade agreements	Incremental progress on improving the functioning of the euro area	Cooperation in the management of external borders stepped up gradually; progress towards a common asylum system; improved coordination on security matters	Progress is made on speaking with one voice on foreign affairs; closer defense cooperation	Partly modernized to reflect the reform agenda agreed at 27
				Positive agenda for action yields concrete results; decision-making remains complex to grasp; capacity to deliver does not always match expectations
Second scenario limiting integration to "internal market"				
Single market for goods and capital strengthened; standards continue to differ; free movement of people and services not fully guaranteed	Cooperation in the euro area is limited	No single migration or asylum policy; further coordination on security dealt with bilaterally; internal border controls are more systematic	Some foreign policy issues are increasingly dealt with bilaterally; defense cooperation remains as it is today	Refocused to finance essential functions needed for the single market
				Decision-making may be easier to understand but capacity to act collectively is limited; issues of common concern often need to be solved bilaterally
Third scenario letting those who want to do more – do more				
As in "Carrying on", single market is strengthened and the EU27 pursues progressive trade agreements	As in "Carrying on" except for a group of countries who deepen cooperation in areas such as taxation and social standards	As in "Carrying on" except for a group of countries who deepen cooperation on security and justice matters	As in "Carrying on" except for a group of countries who deepen cooperation on focusing on military coordination and joint equipment	As in "Carrying on", a positive agenda for action at 27 yields results; some groups achieve more together in certain domains; decision-making becomes more complex

Fourth scenario meaning that EU will do less but at the same time more effectively					
Common standards set to a minimum but enforcement is strengthened in areas regulated at EU level; trade exclusively dealt with at EU level	Several steps are taken to consolidate the euro area and ensure its stability; the EU27 does less in some parts of employment and social policy	Cooperation on border management, asylum policies and counter-terrorism matters are systematic	The EU speaks with one voice on all foreign policy issues; a European Defense Union is created	Significantly redesigned to fit the new priorities agreed at the level of the EU27	Initial agreement on tasks to prioritize or give up is challenging; once in place, decision-making may be easier to understand; the EU acts quicker and more decisively where it has a greater role
Fifth scenario meaning that the EU-27 will work together and do much more					
Single market strengthened through harmonization of standards and stronger enforcement; trade exclusively dealt with at EU level	Economic, financial and fiscal Union is achieved as envisioned in the report of the Five Presidents of June 2015	As in "Doing less more efficiently", cooperation on border management, asylum policies and counter-terrorism matters is systematic	As in "Doing less more efficiently", the EU speaks with one voice on all foreign policy issues; a European Defense Union is created	Significantly modernized and increased, backed up by own resources; a euro area fiscal stabilization function is operational	Decision-making is faster and enforcement is stronger across the board; questions of accountability arise for some who feel that the EU has taken too much power away from the Member States

Source: based on White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU-27 by 2025. COM (2017)2025 of 1 March 2017, Brussels 2017, pp. 17–25.

The changes in EU's Budget caused by the five scenarios are shown in the fifth column of the table. What seems important, the scenarios are not based on vision of blowing-up the budget but rather modifying it. More detailed information on the scale of changes is given in the further part of this study.

## Scenarios for the budget

Each of the scenarios has its impact on the EU budget. Some of the future visions of integration call for more sources, others seem to be more constructed on an economic approach, taking into account more rational spending and savings. It is clear that the fifth scenario which says that the EU-27 can do much more and do it together seems to be the most costly solution. This cannot be interpreted as a bad scenario and should not be eliminated without thinking about its advantages. Such approach is a result of limiting the advantages of membership to balance of transfers, which seems to be a very simplified method dividing states into beneficiaries and payers. Beneficiaries (net beneficiaries) have a positive balance of transfers, payers (net payers) have a negative balance of the mutual transfers. Advantages of being a EU member cover also benefits deriving from closer cooperation, coordination of policies, being part of the internal market as well as consequences of common foreign policy. This list of benefits explains why higher costs should not eliminate the fifth scenario from the list of possible options.

Table 5. Future five scenarios and their impact on the EU finances (EU Budget General)

Scenario	First – carrying on	Second – doing less together	Third – some do more	Fourth – radical redesign	Fifth – doing much more together
Policy priorities	Taking forward current reform agenda	Mainly financing of functions needed for the single market	As in Scenario 1, additional budgets are made available by some Member States for the areas where they decide to do more	Financing of priorities with very high EU value added	Doing much more across policy areas
Volume	Broadly stable	Significantly lower	Somewhat higher	Lower	Significantly higher
Competitiveness	Slightly higher share	Same as in scenario 1 but significantly lower amount	Same as in scenario 1	Higher share	Higher share
Economic, social and territorial cohesion	Lower share	Lower amount	Same as in scenario 1	Lower share	Higher amount
Agriculture	Lower share	Lower amount	Same as in scenario 1	Lower share	Higher amount
Security, defense, migration	Higher share	No funding	Higher share partly covered by billing Member States	Significantly higher share	Significantly higher share
External Action	Higher share	Lower amount	Higher share partly covered by billing Member States	Significantly higher share	Significantly higher share
EMU			Macroeconomic stabilization function for euro area Member States		Macro-economic stabilization function and a European Monetary Fund
Revenue	Current system without rebates; other sources of revenue or fees finance the EU budget	Current system without rebates	Same as scenario 1; plus new policies financed only by participating Member States	Scenario 1 further simplified; new own resources	In depth reform beyond scenario 4, new own resources finance significant share of the EU budget

Source: Reflection Paper on the Future of the EU Finances. Five Scenarios – Implications, EC, 2017.

Some activities indicate that the most probable scenario is the one in which “some do more”. This scenario, despite the heading of first scenario, seems to be the continuation of this what has been happening in the EU already for some years. “Some do more” shows that part of the MS are in EMU, others are not. Nevertheless, most of the scenarios require some (bigger or smaller) changes in the financing of the EU activities. Those changes embrace new sources and structural changes of the expenditures. It is underlined that reform of the finances of the EU should not lead towards increase of the EU Budget. This will be so despite introduction of new resources as that move will be done in parallel of lowering the burdens from other own resources. All the changes are framed by the nine recommendations concerning finances. Those recommendations cover such suggestions as [High Level Group on Own Resources 2017]:

- Necessity of the reform concerning the EU budget, which covers both the revenues and the expenditures. There should be new priorities which are more adjusted and thus reflecting the challenges which the EU faces currently;
- The EU finances should be focused on bringing the highest European value added. This should be accompanied by solutions which, at the starting point would exclude increase of fiscal burdens;
- Part of the current financial system of the EU works well, which means that a number of elements of that system should be preserved and kept;
- From a list of most attractive new own resources some should be chosen in order to improve the system, keeping it in balanced form. This could be made by reformed VAT – own source, corporate income tax, financial transaction tax or other financial activities tax. Such new resource could be also related not only to the internal market but also to Energy Union, which means environment, climate tax, transport tax, CO<sub>2</sub> levy, etc.
- Some other sources of revenues should also be examined (border control, digital single market, environmental protection, energy efficiency, etc);
- There is a need to better reflect the costs and benefits of the EU membership and policies recommendations;
- It is necessary to eliminate all applied correction mechanisms like fi.: rebates (ie.: “the British rebate”);
- Universality and unity of the budget should be kept and some linkage should be found between the stabilization of the EU budget and the solutions applied to balance the national budgets [Laffan 1988].

All the mentioned recommendations are in agreement with the regulations imposed by the subsequent EU treaties. It is planned that they will be fulfilled with preparations of the New Financial Frameworks [Figures and Documents 2017]. Having spotted and identified the new conditions there is need to start a wide debate in the national parliaments as well as in classes to gain approval for the New design of the budget, new own-resources as well as priorities and policies. Poland should take part in the intellectual thunderstorm concerning the budget and the choice of scenarios.

## **Scenarios for Poland**

Poland is the biggest beneficiary of transfers from the EU budget. The allocations are one of the incentives which stimulates growth of the Polish Economy, has impact on raise of average incomes, changes the structure of the economy. Reductions of such “financial injections” will result in opposite way.

It is relatively clear that staying out of the main stream of European integration Poland will lose its power to shape the future process of integration (choices between the scenarios) as well as it will also stay out from processes which built closer ties between the Member States. The division into EMU and non-EMU members is the start of that process, which is followed by banking union, energy union, common defense and probable integration in a number of other areas such as taxes, politics, etc. Being against some processes does not mean that one needs to stay outside other processes as well. The best option here is to have influence on the decision-making process, which means being in rather than out. Being out means that a country has to follow the decisions of others, at certain point. Being in requires additional efforts such as building coalition, minimizing opposition, building bridges or divisions among the Member States which depends on the topic of discussion. In such circumstances being active is a better strategy than being passive. One can say that being active means using energy. Even though this might be true, such approach represents interests of a state better than being passive, neglecting, being pushed to peripheries of the main stream processes.

Peripheries mean losing allies, losing potential supporters and defenders. All in all, this means that a country making decision to stay alone becomes an easy target for those who wait for such an occasion to make profits without bigger inputs. This is an evaluation in terms of measuring political and military security. However, this

is not the only result of such peripheral policy. The other result is economic growth deterioration and its social consequences. This is followed by losing partners in investments, scientific collaboration, innovation, etc., as such processes are opposite to prosperous growth and enhanced attractiveness of any market.

An opposite situation would be taking a strategy of being as close as possible to the main stream of the integration. With Brexit, Germany and France will look for another partner who can help in making decisions, leading the EU to newly worked out goals adjusting the new strategies of the Community to the current challenges and simply responding the needs of modern market, ready to compete, innovate, co-operate internationally. The five presented scenarios and their impact on the budget show that the EU is taking a new turning point. This can be done with the Polish active role and participation or without it. Polish interests show that direct influence on the process in which a country has to function in the future is one of the crucial strategic aims. As an outsider, a country chooses passive role of a critical follower. As an insider (critical or into some extent supportive or even supporting without any reservations), the country has an opportunity to change the role diametrically. Moreover, it changes also international perception of such state and its position. Building the regional coalition of countries within the EU, which is called Trimarium [Michta 2017] is a good idea but it does not fill in the gap created by absence of solidarity and cooperation between states who form that structure. This becomes clear when potentials of those in Trimarium and out are compared. Trimarium can be a lobbying structure within the EU and outside the EU as well but not an independent body which is able to attract insiders and outsiders.

Table 6. Financial transfers PI-EU budget-PI in euro between 1.05.2004-30.05.2017

Type of transfer	Transfers Since the membership start	Transfers in 2017 starting on 1.01-30.05	Transfers in May 2017
I. Transfers from UE to Poland (1+2+3+4+5) in that:	136874883	4318321754	724636308
Current transfers	63921892303	3356949929	486981021
Capital transfers	72952792580	961371825	237655287
1. Cohesion policy	84974007331	1115451476	192066555
2. CAP	47191587127	3134666644	476862129
3. Instrument „Connecting Europe”	306163633	56465059	55707624
4. Transfers within section 3a	159989264	9877841	0
5. Remaining	801757471	1863694	no data
II. Payments to EU			
GNP	30718557417	713272742	219293583
VAT	6383081830	230103428	47237900
TOR	4968152906	270265912	58943691
Rebates	3098383787	148463506	24020055
III. Return of resources back to the budget	152823442	452456	532
IV. Balance of transfers between Poland and the EU budget (I-II-III)	91553695501	2955763709	357140547

Source: Financial transfers PI-EU budget-PI in euro between 1.05.2004-30.05.2017, [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ce431716-6a2a-41bc-8f14-3e84185ab6ad&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=ce431716-6a2a-41bc-8f14-3e84185ab6ad&groupId=764034) (12.06.2017).



## Conclusions

Conclusions are relatively simple here. Strategic and security reasons point out the need of holding line with the main stream of integration as other options lead towards weakening of the position of Poland internally (slower growth and lower capacities of building wealth), regionally (losing the leading position) as well as internationally (loosing attractiveness). All mentioned conditions can be seen as background of economic, financial, social, political and military instability. This has to be seen in the wider context of changes of the EU's concept of integration, where the EU has to choose between the five scenarios. Both decisions concerning future place and role of Poland within the EU, as well as which scenario will be chosen by the European Commission as a future pattern of integration, will have strong impact on the EU budgetary solutions, followed by transfers. Balance of transfers cannot be seen as the only measure of interest to be an EU member – this has to be calculated together with importance of being part of the internal market as well as participant of EMU and a partner for those who are in.

Decisions made by Poland and by the EU in the nearest future are crucial from the strategic point of view. Those decisions can be good or bad for the Polish development, Polish economy and future prospects of people living here, in the center of Europe, between Germany and Russia. In the past Poland won when using a well-thought plan and always lost if it used power politics. For power politics one needs to have sufficient power, while for wise solutions there is only need for logics and calculations. This means quality, while power requires quantity, nevertheless even when one assumes that Poland disposes of sufficient power – using it also demands intelligent solutions. The problem is that Poland lacks power in military sense. This conclusion should not be read as a call for power buildup, it should be seen as remark giving two general options from which one is realistic, while the other one is not and brings unnecessary risk.

## Bibliography

**Charter D. (2016)**, *Europe In or Out: Everything You need to Know*, Biteback Publishing.

**European Council (2013)**, *Conclusions WRF. EUCO 37/13 CONCL3*, Brussels.

**Dixon H. (2014)**, *The In/Out Question. Why Britain Should Stay in the EU and Fight to make it Better*, CreateSpace Independent Publishing Platform.

**European Commission (2016)**, *Compilation of Venice Commission Opinions and reports Concerning Freedom of Expression and Media*, CDL-PL (2016)011, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)011-e), [12.06.2017].

**European Commission (2015)**, *DG Budget*. Eurostat, [http://ec.europa.eu/dgs/budget/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_pl.htm).

**European Commission (2014)**, *Figures and Documents*, [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm), [03.04.2017].

**European Commission (2017)**, *White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, COM (2017) 2025 1 March 2017, Strasbourg.

**European Commission (2016)**, *Future Financing of the EU Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources*, [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf), [05.04.2017].

European Commission, High Level Group on Own Resources. Press Release. Monti Report Recommends Reforms of the EU Budget [online], <http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-press-release-20170113.pdf>, [17.01.2017].

European Commission, Countries and Regions, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/>, [18.01.2017].

**Laffan B. (1988)**, *The Finances of the European Union*, The European Union Series, Mcmillan, St., Martin's Press Inc.

**Macshane D. (2015)**, *Brexit. How Britain will leave Europe?*, I.B. Tauris, London.

**Michta, A. (2017)**, *A Europe of Clusters*, „Carnegie Europe”, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/68473?lang=en>, [17.03.2017].

**Mosbacher M. (2016)**, *Brexit Revolt: How the UK Voted to Leave the EU*, Social Affairs Unit.

**European Commission (2017)**, *Reflection Paper on the Future of the EU Finances. Five Scenarios – Implications*, [https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_en), [29.06.2017].

**European Commission (2015)**, *The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf), [12.06.2017].

**Ministerstwo Finansów (2017)**, *Zestawienie transferów finansowych Budżet UE-Polska*, [http://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ce431716-6a2a-41bc-8f14-3e84185ab6ad&groupId=764034](http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=ce431716-6a2a-41bc-8f14-3e84185ab6ad&groupId=764034), [12.06.2017].

**Żukrowska K. (2009)**, *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, WAiP, Warszawa.

## Część II

---

# Sprawność państwa – skuteczność i ekonomiczność instytucji



**Zbysław Dobrowolski\***

Uniwersytet Jagielloński

Instytut Spraw Publicznych

## Ocena programów polityki społecznej

### The Assessment of Social Policy Programs

**Abstract:** This article presents the results of research on some public programs implemented within the framework of social policy. The applied criteria of evaluation of these programs were taken into account. It has been found that these criteria, apart from legality, are unclear. This complicates a comprehensive assessment of the effects of implemented public programs. The article presents the author's definition of social policy. Researchable questions have been identified that require further study.

**Key-words:** social policy, assessment criteria, efficiency

## Wprowadzenie

Rozwój społeczeństw i gospodarek jest ze sobą połączony. Trudno dziś wyobrazić sobie państwo, które swoją działalność opierałoby na założeniach ortodoksyjnego fiskalizmu. Wszelkie bardziej lub mniej udane próby ograniczania roli państwa w ramach neoliberalizmu się nie powiodły. Współcześnie, w większym lub mniejszym zakresie, co zależy od przyjętego paradygmatu ustrojowego, instytucje państwa są zaangażowane w ustalanie bieżących i przyszłych celów społecznych, sposobów ich realizacji oraz oceny. Ma to służyć zniwelowaniu niekorzystnych społecznie konsekwencji cyklu koniunkturalnego, wyrównywaniu poziomów rozwoju regionów, lokalnych społeczności. Podejmowane przedsięwzięcia angażują co roku miliardy złotych, stąd organizacja pomocy społecznej, a szerzej polityki społecznej, powinna odpowiadać walorom sprawności. Czy konstruując kosztowne programy publiczne, sfor-

\* peterdobrowolski@pro.onet.pl

mułowano precyzyjne kryteria oceny sposobu ich realizacji? Celem badań, których wyniki przedstawiono w niniejszym artykule, jest próba rozwiązania tego problemu badawczego.

W artykule zaprezentowano rozważania dotyczące współczesnych problemów zarządzania organizacjami publicznymi. W badaniach wykorzystano metody i techniki właściwe dla nauk o zarządzaniu, a badania prowadzono w warunkach pluralizmu metodologicznego.

## **Walory sprawności działania z perspektywy nauk o zarządzaniu**

W naukach o zarządzaniu pojęcie sprawności definiuje się jako ogół walorów praktycznych działania, czyli ocenianych pozytywnie jego cech [Kotarbiński 1975, ss. 7, 113–142]. Wśród tych walorów należy wymienić: skuteczność, prostotę, dokładność, przejrzystość, ekonomiczność, preparację czy racjonalność pojmowaną jako działanie przystosowane do okoliczności, działanie poznawczo ugruntowane [Zieleniewski 1978, ss. 242–284; Kotarbiński 1975, ss. 120, 129, 138, 172–189]. Frąckiewicz ustosunkowuje się do terminu „sprawne” w odniesieniu do słowa „działanie”. Za sprawność uważa stopień wykorzystania istniejących możliwości optymalnego, a więc możliwie najlepszego z uwagi na ustalone kryteria wykonania określonych zadań w danych warunkach. Zdaniem tego autora sprawność wyraża stosunek wyników uzyskanych rzeczywiście do wyników uznanych jako wzorcowe, optymalne, najbardziej korzystne, jakie można było uzyskać w danych warunkach. Autor trafnie rozróżnia dwa warianty tak rozumianego pojęcia sprawności. Po pierwsze, sprawność bezwzględną, tj. stosunek wyników uzyskanych rzeczywiście do wyników założonych przed rozpoczęciem działania jako osiągalne wzorcowe. Po drugie, sprawność względną, czyli stosunek wyników uzyskanych rzeczywiście do wyników wzorcowych (przy założonych z góry kryteriach) osiągalnych w konkretnych okolicznościach, być może odmiennych od tych, które przewidywano uprzednio. Dla oceny realnych wyników działania ważniejszy jest pierwszy wariant. Dla oceny samego działania, przede wszystkim ludzi, ważniejszy jest ten drugi [Frąckiewicz 1980, ss. 10–12, 74].

Wśród walorów sprawności działania należy wymienić zaufanie. Zaufanie do makrostruktury państwa odgrywa ważną rolę z punktu widzenia społeczeństw, funkcjonowania gospodarek. Instytucje stanowią kluczową zmienną w rozwoju go-

spodarczym państwa [Fukuyama 2005, s. 37]. Jego brak stanowi podstawę do delegitymizacji władzy, a nawet ustroju politycznego, czego przykładem są polskie przemiany polityczne w XX w. Zaufanie w naukach o zarządzaniu jest definiowane m.in. jako element kapitału społecznego, fundament interakcji społecznych, zasób organizacyjny lub, jak to definiuje Dobrowolski, zdolność interesariuszy do współdziałania [Dobrowolski 2014, s. 113; Grudzewski i in. 2007; Bugdol 2010]. Zaufanie nadaje sens ludzkim działaniom, redukuje koszty transakcyjne, motywuje do podejmowania decyzji. Nie może ono być przedmiotem handlu, jest nieimitowane, a jego zdobycie – zwykle długotrwałe [Bugdol 2010, ss. 16–17; Grudzewski i in. 2007, ss. 31–35; Dobrowolski 2017].

W literaturze przedmiotu politykę społeczną definiuje się m.in. jako zorganizowane wysiłki społeczeństwa, aby zaspokoić możliwe do zidentyfikowania potrzeby osobiste grup albo jednostek lub rozwiązywać ich społeczne problemy (Burns), aspekty życia społecznego, które charakteryzują jednostronne transfery uzasadniane statusem lub prawomocnością, tożsamością lub wspólnotą (Boulding). Auleytner pojmuje politykę społeczną jako działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych, której celem jest wyrównywanie drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, dawanie im równych szans i asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego [Szarfenberg 2006, ss. 159–173]. Autor niniejszego artykułu definiuje politykę społeczną jako działalność instytucji państwa zmierzającą do określania bieżących i przyszłych celów społecznych, sposobów ich realizacji oraz oceny. Można także sformułować uogólnienie, że jest to działalność organizacji publicznych polegająca na wyznaczaniu celów i zadań oraz ustalaniu środków i metod ich realizacji, nakierowana na rozwiązywanie problemów społecznych.

Zależność pomiędzy polityką społeczną a zaufaniem można przeanalizować na przykładzie pomocy społecznej, a zatem części polityki społecznej państwa mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. W wypadku polityki społecznej jedną z kluczowych kwestii wpływających na poziom zaufania jest zbieżność lub rozbieżność pomiędzy celami deklarowanymi a celami rzeczywistymi. Rozbieżność negatywnie wpływa na poziom zaufania społeczeństwa do instytucji państwa, co może zniweczyć rezultaty działania pomocowego. Na przykład kontrakty socjalne powinny być ważnym instrumentem aktywnej polityki społecznej. Ich beneficjenci powinni się usamodzielniać, a podatnicy – być przekonani, że środki finansowe, którymi muszą się podzielić z innymi, nie



są marnotrawione. W praktyce okazało się, że kontrakty socjalne nie były skuteczne i nie wspierały aktywizacji życiowej beneficjentów pomocy społecznej. Okazało się, że przeciętnie tylko co siódma osoba, która zrealizowała kontrakt, się usamodzielniała. Nastąpił natomiast trzykrotny wzrost bezrobocia w grupie osób, które były objęte kontraktami [NIK, P/13/102, 2013, s. 8]. W świetle tych ustaleń należy sformułować problem badawczy wymagający rozwiązania, a mianowicie: „Dlaczego nie osiągnięto celów kontraktów socjalnych?”, „W jakim zakresie nieudana realizacja celów kontraktów socjalnych wpływa na poziom zaufania społecznego do instytucji państwa lub zasadności finansowania programów polityki społecznej?”.

Kreowanie zaufania do państwa powinno przyświecać każdej działalności publicznej. Niestety, uwarunkowania historyczne – zabory, a następnie epoka komunizmu – sprawiły, że poziom zaufania mieszkańców Polski do podstawowych instytucji życia publicznego jest niewielki. Odsetek osób w wieku 16 lat i więcej deklarujących, że zdecydowanie mają zaufanie lub raczej mają zaufanie do Sejmu i Senatu, wyniósł w 2016 r. zaledwie 28,2%. Zaufanie do rządu wynosiło tylko 30%, a do władz lokalnych – 58,8%. Niepokojące jest to, że zaledwie 43% ogółu respondentów uznało za naganne zatrudnianie pracowników na czarno, a tylko 22,5% – podejmowanie pracy na czarno [GUS 2015; GUS 2016]. Jak zatem w takich warunkach prawidłowo ustalić kierunki pomocy, aby z programów wsparcia korzystały osoby naprawdę potrzebujące? Należy podjąć dyskusję, jak zmienić instytucje nieformalne. Kreowanie postawy poszanowania prawa i uczciwości w sferze zatrudnienia jest niezbędne z punktu widzenia skuteczności polityki społecznej.

Wśród pozostałych walorów sprawności należy wymienić terminowość, wydajność, celowość [Homplewicz 1979, ss. 79–80]. Dobrowolski wymienia współdziałanie oraz standaryzację procesu [Dobrowolski 2008, s. 26]. Walorem sprawności jest efektywność – wynik uzyskany w określonym czasie wobec pewnej jednostki odniesienia, stanowiącej podstawę jego powstania. Na przykład efektywność działania to wyniki ilościowe pracy uzyskane w ciągu określonego czasu. Warto w tym miejscu przytoczyć definicję efektywności sformułowaną przez Simona [Simon 1976, ss. 317–318]. Według tego autora efektywność powinna być rozumiana jako stosunek między nakładem a efektem, wysiłku do wyników, wydatków do dochodów, kosztów do osiągniętego zadowolenia. Należy jednakże mieć na uwadze, że pojęcie efektywności obejmuje zarówno efektywność pracy, jak i efektywność wykorzystania materiałów [Zieleniewski 1969, ss. 273–274]. Można, podążając tokiem wyводу Holstein-Becka, pojmować efektywność w ujęciu techniczno-ekonomicznym proponowanym przez

Emersona, ale też można w ujęciu biurokratycznym Webera i Becharda lub z perspektywy motywowania lub kontrolowania pracowników, jak zauważa Dobrowolski. Zresztą nie tylko podejście, lecz także zastosowane kryteria oceny wpływają na wartościowanie efektywności. Zauważa to Zapłata, słusznie stwierdzając, że nie ma uniwersalnego kryterium efektywnych działań, a sposób oceny tego waloru zależy od przyjętych kryteriów [Zapłata 2009, s. 39]. Uwzględnienie przedziału czasu jako kryterium typologii pozwala na wyróżnienie efektywności dynamicznej powiązanej ze zdolnością do rozwoju w perspektywie długookresowej oraz efektywności statycznej związanej z koncepcją optymalności Pareto. W końcu można wyróżnić efektywność ekonomiczną związaną z optymalną alokacją czynników tworzenia określonych dóbr, usług oraz techniczną pozwalającą na ocenę sposobu wykorzystania zasobów z punktu widzenia zastosowanej technologii. W świetle dotychczasowych wywodów rysuje się spostrzeżenie, że bez precyzyjnego określenia kryteriów ewaluacji efektywności polityki społecznej będzie ona oceniana fragmentarycznie lub pozostanie jedynie kategorią deklarowaną.

## Ocena realizacji programów publicznych – studium przypadku

Prześledźmy na przykładzie programów realizowanych w ramach polityki społecznej przyjęte sposoby oceny osiągnięcia celów tych programów. I tak uchwałą nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015–2020 (M.P., poz. 341 ze zm.) ustanowiono program wieloletni, którego wykonawcą jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego we współpracy z wojewodami. Na program ten przeznaczono łącznie 340 mln zł i założono, że liczba nowo tworzonych Dziennych Domów „Senior+” w kolejnych latach od 2018 r. będzie się zmniejszała. Wynikać to będzie z większego zainteresowania beneficjentów programu udziałem w Klubach „Senior+” w związku z większą elastycznością funkcjonowania tego typu placówki pozwalającą na lepsze dostosowanie jej do potrzeb seniorów o wyższym stopniu samodzielności. Założono pozyskanie danych pozwalających na rozliczenie kosztów realizacji zadań, w tym z dotacji budżetu państwa, a także informacji o liczbie seniorów objętych poszczególnymi rodzajami usług: socjalnymi, edukacyjnymi, kulturalno-oświatowymi, sportowo-rekreacyjnymi, aktywności ruchowej lub kinezyterapii, aktywizującymi społecznie (w tym wolonta-

riat międzypokoleniowy), terapii zajęciowej oraz innymi, tu niewymienionymi. Twórcy programu założyli możliwość dokonania korekt. Umożliwiono ustalenie terminowości realizacji zadań, rzetelności oraz legalności podejmowanych działań. Brak jest jednakże mierników pozwalających na ustalenie efektywności programu oraz jakości świadczonych usług, a w dalszej kolejności wpływu programu na kreowanie zaufania do instytucji państwa.

Kolejny przykład stanowi program skierowany do osób starszych przyjęty uchwałą nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (M.P. z 2014 r., poz. 52). Jego celem jest poprawa jakości i poziomu życia osób starszych (powyżej 60. roku życia) „dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną. Program ma się przyczyniać do pełniejszego korzystania z potencjału społeczno-zawodowego osób starszych, aby mogły one pełnić różne funkcje społeczne w życiu publicznym. Ważne jest również uwzględnienie w działaniach ograniczeń wynikających z barier funkcjonalnych, na które narażone mogą być osoby starsze”. Sukces realizacji tego programu, według jego twórców, ma być mierzony aktywnością społeczną w organizacjach obywatelskich, ustaloną w badaniach CBOS-u. Zakłada się, że w 2020 r. 36% ogółu respondentów w wieku powyżej 60 lat będzie pracowało społecznie w organizacjach obywatelskich. Przyjęto również, że nastąpi zwiększenie różnorodności i poprawa jakości oferty edukacyjnej dla osób starszych, a miernikiem osiągnięcia tego celu jest uzyskanie w 2020 r. liczby słuchaczy wynoszącej 120 tys. osób.

Zauważyć należy, że przy tak skonstruowanych celach i miernikach program ten jest „skazany na sukces”. Zawsze bowiem będzie można dowiedzieć, że pełniej korzysta się z potencjału społeczno-zawodowego osób starszych. Jaki jest jednakże wpływ owej działalności na poprawę poziomu życia osób starszych? Czy zwiększenie liczby słuchaczy wiąże się z poprawą jakości skierowanej do nich oferty edukacyjnej, czy raczej różnorodności? Jak mierzyć ową jakość oferty? To problemy wymagające rozwiązania.

O ile w tych dwóch programach można zidentyfikować sposoby oceny ich realizacji, o tyle w kolejnym przykładzie rzetelna ocena osiągnięcia niektórych celów wydaje się niemożliwa. I tak uchwałą nr 221 Rada Ministrów przyjęła w dniu 10 grudnia 2013 r. wieloletni program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020. Uchwałę opublikowano w Monitorze Polskim z 2015 r., poz. 821. Strategicznym celem programu jest „ograni-

czenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich oraz osób dorosłych, w szczególności osób samotnych, w podeszłym wieku, chorych lub osób niepełnosprawnych". Program ten, według Rady Ministrów, jest elementem polityki społecznej państwa w zakresie: wsparcia finansowego gmin w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym, poprawy poziomu życia rodzin o niskich dochodach. Głównym miernikiem efektywności programu, według Rady Ministrów jest „liczba osób objętych pomocą, w tym dzieci i młodzieży”. Użycie pojęcia „główny miernik” oznacza, że powinny być mierniki pomocnicze. Takich jednak w programie brak. Z programu nie wynika, jak zostanie oceniona realizacja celu pod nazwą „poprawa stanu zdrowia dzieci i młodzieży”. Należy zauważyć, że na poprawę lub pogorszenie tego stanu ma wpływ szereg zmiennych interweniujących o różnych wagach. Podobnie jest z celem „kształtowanie właściwych nawyków żywieniowych”. Analiza tego programu pozwala na uogólnienie, że jego skuteczność nie zostanie rzetelnie oceniona.

Kolejny przykład uzmysławia, że wprowadzie podjęto próbę standaryzacji usług z zakresu pomocy społecznej, jednakże standardy nie są w pełni precyzyjne, co stwarza możliwość różnej ich interpretacji. I tak zgodnie z art. 67 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.) działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku może być prowadzona po uzyskaniu zezwolenia wojewody. Wojewoda wydaje zezwolenie, jeżeli podmiot o nie występujący m.in. spełnia warunki określone w standardach, o których mowa w art. 68 wymienionej ustawy. Analiza tych standardów pozwala na konstatację, że nie sprecyzowano wymogów w zakresie żywienia, stwierdzając jedynie, że placówka powinna zapewnić co najmniej trzy posiłki dziennie, w tym posiłki dietetyczne, zgodnie ze wskazaniem lekarza.

W rozporządzeniu ministra polityki społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz.U. Nr 189, poz. 1598 ze zm.) ustalono rodzaje usług dostosowanych do potrzeb osób wymagających pomocy z powodu ich schorzenia lub niepełnosprawności, m.in.: kształtowanie umiejętności zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i umiejętności społecznego funkcjonowania, motywowanie do aktywności, prowadzenie treningów umiejętności samoobsługi i umiejętności społecznych. W wymienionym rozporządzeniu oraz pozostałych ak-

tach normatywnych nie określono mierników pozwalających na ocenę skuteczności podejmowanych działań czy też ich efektywności.

Trudno także ocenić skuteczność wsparcia świadczonego w mieszkaniach chronionych. Zgodnie z par. 2 ust. 2 podp. 3 lit. d rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U., poz. 305) wsparcie świadczone w mieszkaniach chronionych obejmuje naukę lub utrzymywanie posiadanego poziomu sprawności w zakresie odgrywania ról społecznych. Przy takiej konstrukcji normy nie wiadomo, o jakich rolach społecznych mowa. Ogólny zapis umożliwia zatem dowolność interpretacyjną w trakcie realizacji wsparcia.

Trudność w ocenie efektywności lub skuteczności pojawia się nawet w wypadku łatwego do oceny – wydawałoby się – programu pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, zwanego potocznie „500 +”. Celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Przy takiej konstrukcji normy dowolność interpretacyjna jest bardzo duża i utrudnia, a wręcz uniemożliwia dokonanie rzetelnej oceny realizacji tego programu.

Przytoczenia wymagają ustalenia kontroli NIK przedstawione w informacji o wynikach kontroli pt. „Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia” (P/13/111). Podejmowane przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz urzędy pracy działania aktywizujące zawodowo osoby bezrobotne z grupy 50+, które powinny zwiększyć szansę uzyskania przez te osoby stałego zatrudnienia, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. W latach 2010–2012, mimo stosowania narzędzi aktywizujących, liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych w tej grupie wzrosła o 15,4%, podczas gdy liczba pozostałych zarejestrowanych bezrobotnych o 7,6%. Rezultaty działań aktywizujących były przeważnie krótkotrwałe, nie zapewniały bezrobotnym stałej pracy w dłuższym okresie. Przyjęta w ministerstwie i urzędach pracy metodologia pomiaru efektywności działań aktywizujących, nie tylko dla osób z grupy 50+, ale wszystkich bezrobotnych poszukujących pracy, nie uwzględnia okresu trwania zatrudnienia po zakończeniu danej formy aktywizacji wspieranej środkami Funduszu Pracy.

W kolejnym raporcie NIK, którego wyniki także należy przytoczyć, mianowicie pt. „Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach” (P/14/109) wskazano na niekorzystne zjawiska w zakresie uzyskiwania trwałych efektów aktywizacji zawodowej, czemu sprzyjał brak spójnych i precyzyjnych uregulowań prawnych. Pomimo wykazywania wysokich wskaźników

efektywności zatrudnieniowej efektywność ta – rozumiana jako trwałość zatrudnienia – była niska. W zbyt małym stopniu osiągniany był długookresowy cel aktywizacji, jakim jest utrzymanie zatrudnienia. Po upływie jednego roku od zakończenia aktywizacji wskaźniki skuteczności poszczególnych form były znacznie niższe od wyliczanych dla okresu trzech miesięcy. Praktyka organizowania staży umożliwia traktowanie osób bezrobotnych jako taniej lub wręcz darmowej siły roboczej. Stwierdzono, że część pracodawców, którzy organizowali nawet kilkadziesiąt staży, po ich zakończeniu nie zatrudniła ani jednego bezrobotnego stażysty bądź zatrudniła pojedyncze osoby. Urzędy tolerowały taką praktykę, mając na względzie troskę o doraźne zapewnienie bezrobotnym i ich rodzinom środków do życia. Oba raporty NIK są druzgocące, jeśli chodzi o stosowaną przez organizacje publiczne ocenę skuteczności i efektywności realizacji zadań publicznych.

## **Zakończenie**

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że bez precyzyjnego określenia kryteriów ewaluacji sposobów osiągnięcia celów programów polityki społecznej, w tym efektywności, oceny będą fragmentaryczne lub pozostaną kategorią deklarowaną, co będzie wpływać na obniżenie poziomu zaufania do instytucji publicznych. Kreowanie postawy poszanowania prawa i uczciwości w sferze zatrudnienia jest niezbędne z punktu widzenia skuteczności polityki społecznej. Prowadzone w artykule rozważania nie są próbą formułowania nowego paradygmatu, lecz wskazaniem kierunku, w jakim powinny zmierzać badania sprawności polityki społecznej.

## Bibliografia

**Dobrowolski Z. (2008)**, *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, PWSZ, Sulechów.

**Dobrowolski Z. (2014)**, *Trust, Corruption and Fraud*, [w:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski, *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main.

**Dobrowolski Z. (2017)**, *Combating corruption and other organizational pathologies*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main.

**Frąckiewicz J.L. (1980)**, *Systemy sprawnego działania*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk.

**Fukuyama F. (2005)**, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.

**GUS (2016)**, *Jakość życia w Polsce. Edycja 2016*, Warszawa.

**Homplewicz J. (1979)**, *Teoria organizacji i kierownictwa*, UŚ, Katowice.

**Kotarbiński T. (1975)**, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk.

**Simon H.A. (1976)**, *Działanie administracji*, PWN, Warszawa.

**Szarfenberg R. (2006)**, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, OW Aspra-Jr, Warszawa.

**Zapłata S. (2009)**, *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie. Ocena i uwarunkowania skuteczności*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.

**Zieleniewski J. (1969)**, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa.

**Zieleniewski J. (1978)**, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, wyd. VI, PWN, Warszawa.

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. Nr 189, poz. 1598 ze zm.).

Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U., poz. 305).

Uchwała nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 (M.P., poz. 341 ze zm.).

Uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (M.P. z 2014 r., poz. 52).

Uchwała nr 221 Rada Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. (M.P. z 2015 r., poz. 821).

## Źródła internetowe

**GUS (2015)**, *Wartości i zaufanie społeczne w Polsce w 2015 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/wartosci-i-zaufanie-spoeczne-w-polsce-w-2015-r-,21,1.html>, [06.01.2016].

NIK, P/13/111 *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia*, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/13/111/>, [16.05.2017].

NIK, P/14/109 *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach*, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/14/109/>, [16.05.2017].





**Janusz Płaczek\***

Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych w Dęblinie

Wydział Bezpieczeństwa Narodowego i Logistyki

## **Nowy podział administracyjny Polski szansą na dodatkowy rozwój społeczno-gospodarczy**

### **New Administrative Division of Poland as a Chance to Additional Socio-economic Development**

**Abstract:** There is a need to create a new administrative map of Poland. The result of these activities should be the establishment of two new voivodships: Central Pomerania, Czestochowa and the Mazovia division into the Warsaw voivodship and the rest of Mazovia. As a result of such administrative measures, one would expect faster socio-economic development of new metropolises, improvement of state management and further reduction of differences between regions of our country. The local community has been demanding this kind of change for years. The new administrative division of the country should be applied from the beginning of 2021. Rapid political decisions are needed in this area.

**Key-words:** administrative division, socio-economic development, province

## **Wstęp**

Istniejący podział administracyjny Polski obowiązuje od początku 1999 r. Jest on już anachroniczny i nie przystaje do oczekiwań społeczności lokalnych. Pewne regiony kraju czują się zaniedbane i niedoinwestowane, gdyż większość środków finansowych przeznaczana jest na rozwój metropolii kosztem pozostałych ośrodków miejskich. Tak dziś postrzegają to zagadnienie mieszkańcy m.in.: Elbląga, Częstochowy, Koszalina, Słupska, Radomia czy Płocka. Dodatkowo bogate województwo mazowieckie osią-

\* januszplaczek@wp.pl

gnęło już poziom PKB *per capita* równy 75% średniej unijnej (110% w 2014 r.), co – jak wiadomo – jest wartością progową w przyjętej w ramach polityki wspólnotowej definicji słabiej rozwiniętego. Ale dotyczy to tylko mieszkańców m.st. Warszawy, gdy peryferie w większości nadal wyraźnie odstają od tej średniej. Oznacza to, że Mazowsze w przyszłości nie będzie otrzymywać tak dużych środków finansowych jak dotychczas z Funduszu Spójności UE. Tym samym mocno będą poszkodowane powiaty ubogie tego regionu kraju. Aby temu zaradzić, należy zmienić istniejący podział administracyjny Polski. Utworzenie nowych województw wyraźnie poprawi byt ich mieszkańców, bowiem władza terenowa będzie bliżej społeczności lokalnych. Przełoży się to także na sprawność zarządzania państwem, bowiem mniejsza liczba mieszkańców będzie obsługiwana przez administrację terenową. Stąd też celem tego artykułu jest ukazanie zalet wynikających z potrzeby dokonania nowego podziału administracyjnego naszego kraju. Aby ten cel osiągnąć, skupiłem się na dwóch zagadnieniach. Pierwsze dotyczy historii badanego zjawiska, drugie ujmuje potrzebę nowego podziału administracyjnego kraju. Główną metodą badań są studia literaturowe, analiza i ocena oraz wybrane metody statystyczne. Materiał wydaje się przydatny dla decydentów szczebla centralnego państwa oraz włodarzy środowisk lokalnych, dla których zmiany administracyjne kraju stanowić mogą zaczyn ich rozwoju.

## Z kart historii współczesnego podziału administracyjnego Polski

Polska odzyskała niepodległość w 1918 r., ale kształtowała swoje terytorium i granice przez kolejne cztery lata. W roku 1922 mieliśmy 388 634 km<sup>2</sup>, które dzieliły się na 16 województw, dalej na powiaty i gminy [Historia Polski 1993, s. 133]. Oprócz tego funkcjonowało miasto wydzielone Warszawa. Ówczesny kształt państwa był oparty na wschodzie o metropolie takie jak: Wilno, Nowogródek, Brześć, Łuck, Lwów, Tarnopol oraz Stanisławów. Taki stan w uogólnieniu funkcjonował do roku 1939. Podczas drugiej wojny światowej władze okupacyjne (Niemcy i ZSRR) wprowadziły własny porządek administracyjny na ziemiach polskich [Dziki 2012, s. 434].

W powojennej historii już kilkakrotnie zmieniano podziały terytorialne naszego kraju. Dotyczyło to różnych szczebli administracyjnych. Zasadniczych zmian dokonywano w latach: 1946, 1950, 1957, 1975, 1999. Wśród wielu argumentów przemawiających za kolejnymi zmianami znajdował się zawsze ten sam: „poprawa warunków ob-

sługi obywatela". Z perspektywy czasu można jednak stwierdzić, że przede wszystkim były to zmiany wynikające z pobudek politycznych.

Początkowo, w roku 1946 powstało 14 województw oraz dwa wielkie miasta: Warszawa – stolica państwa – i Łódź. Na obszarze Ziem Odzyskanych utworzono wtedy trzy nowe województwa tj.: olsztyńskie, szczecińskie i wrocławskie [Loth, Cichocka-Petrażycka 1947, ss. 23 i 25]. W bardziej szczegółowym podziale administracyjnym funkcjonowały powiaty, których było 299, w tym 29 grodzkich, które obowiązywały w dużych miastach. W tym czasie gmin wiejskich funkcjonowało ponad 3 tys. Powierzchnia i ludność poszczególnych województw była bardzo zróżnicowana. Największe było woj. poznańskie (aż 32,9 tys. km<sup>2</sup>), a najmniejsze – gdańskie (tylko 10,7 tys. km<sup>2</sup>). Najliczniejsze było województwo śląskie (2,823 mln osób), a najmniejsze olsztyńskie (tylko 352 tys. osób) [Harasymowicz, Wojtkowicz 2000, s. 14]. Taki podział administracyjny wynikał z potrzeby uwzględnienia uwarunkowań geopolitycznych, zasobów surowcowych i potencjału gospodarczego kraju.

W wyniku okrzepnięcia nowych struktur administracyjnych kraju utworzono w 1950 r. trzy nowe województwa z siedzibami w: Koszalinie, Zielonej Górze oraz Opolu. Dano tym samym sygnał o potrzebie szybkiego rozwoju tych regionów i ich scalenia z pozostałym terytorium kraju. Łącznie istniało wówczas 17 województw oraz funkcjonowały dwa miasta wydzielone – Warszawa oraz Łódź. W późniejszym czasie do miast wydzielonych dołączyły jeszcze: Kraków, Poznań i Wrocław. W sumie w tym czasie funkcjonowało 390 powiatów, w tym miejskich 76, oraz 2365 gmin [Mały Rocznik Statystyczny 1973, s. 8]. Pamiętać trzeba, że od początku 1955 r. w miejsce gmin tworzy się gromady (8790), które obejmują kilka wsi. System ten obowiązywał do 1973 r., kiedy to ponownie zaczęły funkcjonować gminy, a jednocześnie likwidowano gromady. Usprawniło to podstawy dla rozwoju wsi. W miastach natomiast od 1954 r. wprowadzono jednostki takie jak osiedla. Było ich 162 w 1963 r. Z czasem pomysł ten zarzucono. Osiedla funkcjonowały do końca 1972 r.

Od czerwca 1975 r. zlikwidowano powiaty i zmieniono strukturę podziału administracyjnego państwa na dwustopniową. W wyniku tych przekształceń powstało 49 województw, w tym cztery w aglomeracjach tj. w: Warszawie, Łodzi, Krakowie i Wrocławiu (każda z kilkoma dzielnicami). Jednostkami podstawowymi były tu gminy – 2345, dodatkowo 814 miast oraz niektóre dzielnice większych miast. Taki podział administracyjny kraju miał pobudzić gospodarczo lokalne społeczności i przybliżyć urzędy do obywatela. Średnia powierzchnia ówczesnego województwa wynosiła ok. 6 tys. km<sup>2</sup>, a liczba ludności – ok. 700 tys. obywateli. W wyniku przeprowadzonych

zmian na mapie administracyjnej Polski pojawiły się takie stolice województw jak np.: Ciechanów (27,3 tys.), Kalisz (87,3 tys.), Konin (49,8 tys.), Koszalin (77,6 tys.), Krosno (33,1 tys.), Płock (87,8 tys.), Sieradz (21,8 tys.), Suwałki (30,6 tys.), Wałbrzych (128,1 tys.) czy Zamość (39,1 tys.) [Mały Rocznik Statystyczny 1976, s. 23]. Taki podział administracyjny miał poważną wadę, nastąpiło bowiem rozdrobnienie terytorialne, które utrudniało m.in. planowanie i budowanie wspólnych sieci infrastrukturalnych czy zagospodarowanie przestrzenne.

Od połowy roku 1990 termin „gmina” stosuje się do każdej jednostki stopnia podstawowego obejmującej zarówno miasto (gmina miejska), teren wiejski (gmina wiejska), jak i miasto wraz z otaczającym je obszarem wiejskim (gmina miejsko-wiejska) [Mały Rocznik Statystyczny Polski 2016, s. 65].

Kolejna zmiana podziału administracyjnego nastąpiła w roku 1999. Przywrócono nowy trójszczeblowy podział oparty na gminach, powiatach i województwach. W miejsce 49 województw utworzono ich 16. Natomiast powiatów było wówczas 308 i 65 miast na prawach powiatów. Na początku 2017 r. funkcjonowało już 380 powiatów (w tym 66 miast na prawach powiatów) i 2478 gmin (1555 gmin wiejskich, 621 gmin miejsko-wiejskich oraz 302 gminy miejskie). Jednostkami pomocniczymi w gminach są sołectwa, których jest aż 40 688. Mamy także 923 miasta. Największe, jeśli chodzi o powierzchnię, są: mazowieckie (35,5 tys. km<sup>2</sup>) i wielkopolskie (29,8 tys. km<sup>2</sup>), a najmniejsze: opolskie (9,4 tys. km<sup>2</sup>) i świętokrzyskie (11,7 tys. km<sup>2</sup>). Jeśli chodzi o liczbę ludności, największe są: mazowieckie (5,4 mln obywateli) i śląskie (4,6 tys.) oraz opolskie i lubuskie (po 1 mln). Pod względem tworzenia PKB w wartościach bezwzględnych przodują mazowieckie i śląskie, a na przeciwnym biegunie plasują się: opolskie, lubuskie, podlaskie i świętokrzyskie [Mały Rocznik Statystyczny Polski 2016, s. 491].

Taki podział administracyjny wynikał z przesłanek polityki regionalnej. Służyć temu miało efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów przyrodniczych, kapitałowych i ludzkich, na które wpływ mają uwarunkowania historyczne, ekonomiczne i ekologiczne [Typa 2007, s. 326]. Należy ocenić, że obecny podział administracyjny kraju nie jest właściwy, bowiem występują wyraźne różnice w wielkości i potencje poszczególnych województw. Oczywiście te większe i silniejsze szybciej się rozwijają. Dodatkowo powiaty pozbawione dużych miast mają ograniczone zasoby, aby wypełnić wszystkie zadania publiczne, które na nich ciąży. Również zasięgi powiązań transportowych i o najlepszej dostępności komunikacyjnej nie pokrywają się z obecnym podziałem administracyjnym. Oznacza to, że część gmin ciężko komunikacyjnie do

innego miasta wojewódzkiego. Była to jednoznacznie koncepcja skutecznościowa, a nie sprawnościowa [Kieżun 2013, s. 315]. W sumie ukształtował się układ pasmowo-węzłowy Polski, tj. z kilkoma dużymi aglomeracjami i obszarami zurbanizowanymi, do których ciążą określone pasma. Z węzłów i pasm o znaczeniu krajowym odgałęziają się pasma regionalne skupione w węzłach regionalnych i lokalnych [Domański 1989, s. 409]. Małe ośrodki miejskie nie mają wielu walorów, które mogą przyciągać ludność, nie zapewniają wystarczającej liczby miejsc pracy, dlatego doszło do swobodnego exodusu ludności nie tylko ze wsi do miasta, ale także z małych i średnich miast do dużych aglomeracji, które przejmują większość środków unijnych [www.nowypodziaładministracyjny]. Zjawisko to obserwuje się od przynajmniej kilkudziesięciu lat. Dokonał się swoisty podział kraju na trzy strefy: bogate centrum kraju i stolice jego regionów, średniozamożne ośrodki miejskie liczące od ok. 25 tys. do 100 tys. mieszkańców i ubogie, słabiej zaludnione peryferia. Różnica w zamożności poszczególnych podregionów liczona jako PKB *per capita* wynosi nawet jak 1:4 (Warszawa a podregion: radomski, ostrołęcki, ciechanowski). Oczywiście jednostki terytorialne zawsze „różnią się między sobą: położeniem geograficznym, wielkością obszaru, kształtem, warunkami środowiska przyrodniczego, strukturą społeczno-gospodarczą, poziomem rozwoju, stanem i intensywnością zagospodarowania przestrzennego oraz określoną strukturą regionalną kraju” [Parysek 2007, ss. 25–26]. Ale nie można dopuścić do tak dużych dysproporcji. Istnieje zatem możliwość poprawy tego stanu m.in. za pomocą nowego podziału administracyjnego kraju, gdzie kilka ośrodków zyskałoby miano miasta wojewódzkiego. Start takiego regionu byłby zauważalny w kraju.

## Propozycja nowego podziału administracyjnego kraju

Przy każdych wyborach – zarówno samorządowych, jak i parlamentarnych – pojawia się propozycja nowego podziału administracyjnego naszego kraju. Kandydaci na radnych, posłów i senatorów obiecują swoim wyborcom, że podejmą inicjatywę, aby opracować nową strukturę administracyjną w Polsce. Niebawem minie już 20 lat od poprzedniej regulacji prawnej w tej sprawie i nadal nic się nie dzieje. Tracą na tym nie tylko poszczególne regiony, miasta – traci także cały kraj. Zmiana mapy administracyjnej Polski dałaby nowy impuls inwestycyjny tak potrzebny w tym czasie, a także poprawiłaby sprawność zarządzania i w regionach, i w całym państwie [Bochliński, Zawadzki 1999, s. 5]. Przybliżyłaby dostępność urzędów do mieszkańców, wreszcie

poprawiła podmiotowość ich działania oraz odrzuciła ich marginalizację i sprzyjała konwergencji.

Propozycji zmian jest wiele. Jedne zmierzają do wyraźnego poszerzenia liczby województw na naszej mapie administracyjnej (postuluje się wprowadzenie od kilku do kilkunastu nowych jednostek). Występują także propozycje zmierzające w kierunku większej centralizacji. Przejawiać miałyby się to w utworzeniu tylko 8–10 województw. Inne sugestie mają charakter bardziej łagodny i sprowadzają się do zmian w przyporządkowaniu poszczególnych powiatów (czy też gmin) do innych istniejących już województw. Są też głosy, aby poszczególne gminy zmieniły swoją przynależność do powiatów. Wydaje się, że wiele argumentów wskazuje na potrzebę skupienia się na w miarę optymalnym wariacie polegającym na:

- utworzeniu dwóch nowych województw – częstochowskiego i środkowopomorskiego. Powstałyby one z podziału dotychczasowych województw odpowiednio śląskiego i łódzkiego oraz zachodniopomorskiego, pomorskiego i ewentualnie wielkopolskiego. W tym drugim wypadku władze administracji terenowej rozlokowane byłyby w Koszalinie, a władze samorządowe w Słupsku;
- podziału województwa mazowieckiego na dwie jednostki, tj. woj. warszawskie (m.st. Warszawa z przyległymi gminami/powiatami) oraz pozostałe tereny Mazowsza. Dla tych drugich siedzibą władz państwowych byłby Radom, a samorządowych – Płock;
- przesunięciu powiatu elbląskiego z woj. warmińsko-mazurskiego do pomorskiego;
- przesunięciu powiatu kępińskiego z woj. wielkopolskiego do woj. łódzkiego,
- połączenie powiatów miejskich z ziemskimi w jeden organ administracyjny.

Nowe województwa częstochowskie i środkowopomorskie miałyby powierzchnię odpowiednio od ok. 7 tys. km<sup>2</sup> do 10 tys. km<sup>2</sup> oraz liczbę ludności po mniej więcej 800–900 tys. mieszkańców. W tworzeniu PKB miałyby udział szacowany na mniej więcej 2,5% całkowitej mocy państwa (czyli zbliżonym do obecnych woj. opolskiego, podlaskiego czy świętokrzyskiego). W każdym z nich znalazłoby się po 10–20 miast różnej wielkości i tyleż gmin, co pozwoliłoby utworzyć po 7–8 powiatów.

Mając na uwadze nowe województwo warszawskie, należy pamiętać, że trzeba zapobiec dalszemu koncentrowaniu się mocy w regionie metropolitarnym. Może to bowiem w dłuższej perspektywie czasu przyczynić się do ogólnego spowolnienia procesów rozwoju gospodarczego z powodu narastających negatywnych efektów

ubocznych – wzrostu cen mieszkań, niedoboru powierzchni biurowych, zagęszczenia transportowo-komunikacyjnego i zanieczyszczenia środowiska naturalnego [Ahner 2008, s. 27]. Widzieć tu także trzeba sprzeczności między racjami makroekonomicznymi, regionalnymi i lokalnymi [Płaczek 1998, s. 18]. Uważam, że te procesy coraz bardziej się uwypuklają. Wystarczy przywołać wskaźnik: PKB na jednego mieszkańca w 2015 r. wg cen bieżących dla poszczególnych województw. Jeśli dla całego kraju wynosi on 100, to dla Mazowsza – 160, Dolnego Śląska – 110, Wielkopolski – 106, a dla Śląska – 103. Najsłabiej wypada on dla Lubelszczyzny (71) i Podkarpacia (72) [Polska w liczbach 2016, s. 43]. W statystykach unijnych próg 75% zamożności regionów UE przekroczyły już woj.: mazowieckie, dolnośląskie i wielkopolskie. Śląskie powinno ten próg osiągnąć za rok lub dwa. Czas więc na zmiany administracyjne, mimo że UE (w ujęciu statystycznym) od 2018 r. będzie traktować woj. mazowieckie tak, jakby składało się z dwóch regionów – Warszawy z przyległymi dziewięcioma powiatami oraz tzw. obwarzanka mazowieckich peryferii [www.podzialMazowszanasadwiejednostkistatystyczne].

Nakłady finansowe na tego typu zmiany pochodzić by miały ze scalenia powiatów grodzkich z ziemskimi. Bilans kasacji i utworzenia nowych etatów byłby równy i wynosił ok. 1,5 tys. osób, ale nastąpiłoby jego realokowanie w terenie do nowych regionów. Z badań wynika, że połączone większe jednostki administracyjne wyzwalają pozytywne skutki ekonomiczne w postaci oszczędności w kosztach, a także dla demokracji lokalnej [www.portalsamorzadowy].

Warto zwrócić uwagę na to, że w wyniku tak przeprowadzonych zmian można byłoby liczyć na zbudowanie mocnej władzy terenowej na środkowym wybrzeżu, co pozwalałoby mówić o utworzeniu nowego przestrzennego układu pasm równoleżnikowych. Przypominałby on odwróconą o 90° literę H. Pamiętać należy, że w latach 50. XX w. była to odwrócona do góry nogami litera T z takimi punktami jak Gdynia, Bydgoszcz, Łódź, Katowice, Wrocław i Kraków. W latach 70. był to już trójkąt, a główne punkty spoczywały na wierzchołkach takich jak: Gdynia, Tarnów, Wrocław. 20 lat później trójkąt ten był jeszcze szerszy, bowiem na południu sięgał już Rzeszowa i Legnicy. Po kolejnych 20 latach, tj. w 2010 r., można mówić o poszerzeniu podstawy trójkąta od Przemyśla do Turoszowa. Teraz czas na szerszą aktywizację północnej strony Polski. Można oczekiwać, że będą to potencjalne bieguny wzrostu, którym trzeba pomóc w procesie kumulacji regionalnej, i przyszłe nowe rdzenie generujące innowacyjność i rozwój [Domański 2005, ss. 228–229]. Nowymi węzłami stałyby się: Elbląg (122 tys. mieszkańców), Słupsk (93 tys.), Koszalin (108 tys.), Kołobrzeg (47 tys.) i Świnoujście



(42 tys.). Pomocne w tym obszarze byłyby silnie rozwinięte: funkcja transportowa tych regionów (morska, kolejowa, drogowa, lotnicza, przesyłowa), turystyczna, wymiana międzynarodowa, przyspieszony wzrost sektora prywatnego oraz napływ kapitału zagranicznego. Byłby to punkt zwrotny, w którym układ wchodzi na nową trajektorię i zmienia kierunek rozwoju [Domański 1997, s. 136].

Proponowane zmiany są rozsądne. Porządkują nowy ład administracyjny kraju, wzmacniają określone regiony, przybliżają obywateli do stosownych urzędów, scalają politykę lokalną, wyznaczają nową perspektywę rozwoju, pozwalają na adekwatniejsze rozlokowanie inwestycji infrastrukturalnych w terenie, kierunkują lepsze zabieganie o środki z funduszy strukturalnych UE i efektywniejszą ich sprawność w regionie, niwelują dysproporcje w regionie. Granice nowych województw trafniej mogłyby odzwierciedlać faktycznie istniejące powiązania przestrzenne. Ograniczają bezrobocie w regionie, odblokowują realizację różnych zadań ekonomicznych i społecznych właściwych poszczególnym obiektom zlokalizowanym w konkretnych miejscach [Kuciński 1994, s. 24]. W sumie dają nowy impuls w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. Można przypuszczać, że tego typu propozycje zmian pozwoliłyby na przynajmniej dwie dekady uporządkować naszą współczesną mapę administracyjną. Proponowane zmiany wpisują się w koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania Polski zmierzającą w kierunku strategii przyspieszonego i harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego, zorientowaną na koncepcję umiarkowanej, policentrycznej koncentracji [Sasinowski 1998, s. 73], a równocześnie zachowania ładu przestrzennego i polityk sektorowych.

## Zakończenie

W artykule starałem się przedstawić argumenty, które wskazywałyby na potrzebę stworzenia nowej mapy administracyjnej kraju. Jestem przekonany, że udało mi się zwrócić uwagę na ten problem, wysuwając stosowne argumenty. Korzyści z takich działań byłyby dalekosiężne, co powinno skutkować oszczędnościami kosztów administracyjnych jego funkcjonowania.

Zgłaszane propozycje zmian analizowanego systemu powinny obowiązywać od początku 2021 r., kiedy będzie realizowana nowa siedmioletnia perspektywa przydziału środków UE. Jeśli prace nad tym problemem zostaną podjęte niezwłocznie, wówczas można oczekiwać na ich wdrożenie na czas. Potrzeba jest pilnych decyzji

politycznych w tym obszarze. Poprzedzone muszą one być także głębokimi konsultacjami społecznymi. W sumie należy przeprowadzić wnikliwą ocenę reformy administracyjnej kraju z 1999 r. połączoną z audytem finansów samorządowych. Zapewnić to powinno mocniejsze argumenty na rzecz proponowanych zmian.

Kreślone propozycje mają charakter sygnałny. Nie poruszyłem tu wielu szczegółowych wątków związanych z tym obszarem. Niemniej uważam, że idea została sformułowana trafnie. Teraz należy ją tylko doprecyzować z przedstawicielami społeczności lokalnych.

## Bibliografia

**Ahner D. (2008)**, *Przyszłość polityki spójności – główne wyzwania*, [w:] Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu, pod red. P. Jakubowskiej, A. Kuklińskiego, P. Żubera, MRR, Warszawa 2008.

**Bochliński J., Zawadzki J. (1999)**, *Polska – Nowy podział terytorialny. Przewodnik encyklopedyczny*, Świat Książki, Warszawa.

**Domański R. (1989)**, *Regionalne układy gospodarki i społeczeństwa*, [w:] Geografia ekonomiczna Polski, pod red. R. Domańskiego, PWE, Warszawa.

**Domański R. (1997)**, *Przestrzenna transformacja gospodarki*, PWN, Warszawa.

**Domański R. (2005)**, *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, PWN, Warszawa.

**Dziki T. (2012)**, *Podziały administracyjne Polski w latach 1944-1998. Z badań nad ustrojem ziem polskich*, „Studia Gdańskie”, t. 10.

**Harasymowicz J., Wojtkowicz Z. (2000)**, *Polska w Europie*, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich, Toruń.

**Historia Polski w liczbach – ludność terytorium (1993)**, GUS, Warszawa.

**Kieżun W. (2013)**, *Patologia transformacji*, Potext, Warszawa.

**Kuciński K. (1994)**, *Geografia ekonomiczna, Zarys teorii*, SGH, Warszawa.

**Loth J., Cichocka-Petrażycka Z. (1947)**, *Geografia gospodarcza Polski*, cz. I, Trzaska, Evert i Michalski, Warszawa.

**Mały Rocznik Statystyczny (1973)**, GUS, Warszawa.

**Mały Rocznik Statystyczny (1976)**, GUS, Warszawa.

**Mały Rocznik Statystyczny Polski (2016)**, GUS, Warszawa.

**Parysek J. (2007)**, *Ustrój państwowy i organizacja terytorialna kraju*, [w:] Geografia społeczno-gospodarcza Polski pod red. H. Rogackiego, PWN, Warszawa.

**Płaczek J. (1998)**, *Wstęp do teorii geografii gospodarczej*, AON, Warszawa.

**Polska w liczbach 2016 (2016)**, GUS, Warszawa.

**Sasinowski H. (1998)**, *Geografia społeczno-ekonomiczna*, WSiFiz w Białymstoku, Białystok.

**Typa M. (2007),** *Regiony ekonomiczne*, [w:] Geografia ekonomiczna UE, pod red. I. Fierli, PWE, Warszawa.

## **Bibliografia elektroniczna**

[www.nowypodzialadministracyjny](http://www.nowypodzialadministracyjny) [1.05.2017].

[www.podzialMazowszanadwiejednostkistatystyczne](http://www.podzialMazowszanadwiejednostkistatystyczne) [4.05.2017].

[www.portalsamorzadowy](http://www.portalsamorzadowy) [3.05.2017].



**Grzegorz Olczyk\***

Akademia Leona Koźmińskiego

## **Inercja nieformalnych instytucji w rozwoju ekonomicznym Polski**

### **Inertia of Informal Institutions in the Economic Development of Poland**

**Abstract:** In most cases, the science of the state systems is limited to the economy and politics. In the case of Poland, the third perspective in which the active Polish society operates according to its own logic takes on significance. The institutional horizon is presented in analyzes as a conceptual framework for linking the structures of reference in the network of politics, economics and society. Utilizing the idea of economic culture, there is a solution proposed with elements of the informal institutions concept. The aim of this article is to present the theoretical understanding of the significance of these institutions in the economic development of contemporary Poland and to suggest directions for further research in this field.

**Key-words:** Institutionalism, informal institutions, economic culture, economic development

## **Wprowadzenie**

Istnieje instytucjonalne podejście w dyscyplinie ekonomii, które nie skupia się na rynku w kontekście niezależności i samoregułującego się mechanizmu, ale jest stanowiskiem skłaniającym się do integracji perspektywy ekonomicznej, socjologicznej i politycznej w odniesieniu do funkcjonowania systemu gospodarczego. Instytucje takie jak własność prywatna, zasady prawne, egzekwowanie umów i kontraktów, stabilność polityczna oraz społeczna są niezwykle ważne dla ekonomicznego wzrostu oraz rozwoju [Williamson, Mathers 2010, s. 313; Leftwich, Sen 2011, s. 319; Butkiewicz,

\* golczyk@kozminski.edu.pl

Yanikkaya 2011, s. 320]. Instytucje są to zasady gry w społeczeństwie albo – bardziej formalnie – są to stworzone przez ludzi ograniczenia, które kształtują ludzkie wzajemne oddziaływanie. Zmiany instytucjonalne kształtują sposób, w jaki społeczeństwa rozwijają się w perspektywie czasu i z tego powodu stanowią klucz do zrozumienia historycznej zmiany. Są przewodnikiem dla ludzkich interakcji, więc kiedy ludzie się mijają, organizują spotkania, robią zakupy w sklepie, szukają finansowania czy budują biznes, wiedzą (albo mogą łatwo się nauczyć), jak te zadania wykonywać [North 1990, s. 4].

Nowa teoria instytucjonalna [Pawlak 2013, s. 19; Sadowski 2014, s. 90] zawiera podział na instytucje formalne, które są rozumiane jako (pisane) prawo, regulacje, umowy prawne, statusy, kontrakty i konstytucje, oraz nieformalne, które są niepisanymi normami i zwyczajami, standardowo działającymi procedurami, rutynami, konwencjami oraz tradycją, które są głęboko zakorzenione w kulturze oraz związanej z ideologią [Leftwitch, Sen 2011, s. 322]. Węższą definicję można przedstawić jako ściśle indywidualne lub prywatne ograniczenia sformułowane na poziomie norm i wartości oraz kodów działania członków społeczeństwa [Williamson, Kerekes 2010, s. 538]. Takie podejście wykorzystuje doświadczenie i zainteresowania różnych dyscyplin, m.in. ekonomii i socjologii, tworząc spoiwo mogące wykluczać pojawiające się między nimi sprzeczności, oraz jest próbą przełamania wciąż żywych przeciwstawności w perspektywach makro i mikro w ekonomii. Również okolicznością towarzyszącą, nie mniej ważną w rozważaniach, jest posiłkowanie się zasługami z dziedziny ekonomii instytucjonalnej [Rudolf 2012, s. 13] oraz ekonomiki instytucjonalnej [Stankiewicz 2012, s. 7].

W przyjętym horyzoncie ułożone zostaje pojęcie mikropostawy instytucjonalnej [Fedorowicz 2004, s. 30] jako reprezentacja instytucji nieformalnych, natomiast w szerszym rozumieniu instytucji schemat zaproponowany przez Oliviera Williamsona, który wprowadził cztery poziomy analiz społecznych w ekonomii instytucjonalnej. Na górnym znajdują się pojęcia związane z normami, zwyczajami, tradycjami oraz obyczajami [Williamson 2000, s. 597]. Przestrzeń, w której cechy kulturowe zostały umieszczone, zawiera się w instytucjach nieformalnych trudnych do ich całościowego pomiaru, jednakże pewien stopień ich odzwierciedlenia w pojęciach zaufania, szacunku, samookreślenia czy wolnej woli oraz posłuszeństwa czy karności zyskał swoje świadectwo w analizach empirycznych [Tabellini 2010, s. 4; Williamson, Kerekes 2011, s. 547].

## Instytucje nieformalne

Ważnym elementem instytucji są nieformalne ograniczenia, które w postaci werbalizowanych pojęć przekazywane są społecznie w formie informacji i stanowią część dziedzictwa kulturowego społeczeństwa [North 1990, s. 36]. Nieformalne ograniczenia są funkcją instytucji, która pozwala członkom społeczeństwa na wykonywanie działań w określonych sytuacjach. W ten sposób interpretowane instytucje mogą być tożsame z pojęciem kultury rozumianej jako zestaw norm, wartości, schematów poznawczych oraz zwyczajów charakteryzujących daną grupę społeczną. Pojęcie norm kulturowych jest jednoznaczne z „regułami gry”, gdzie system wartości jest bliskoznaczny ze strukturą ważności pojęć współdzielonych przez aktorów, a schematy poznawcze to mechanizmy dystrybucji wiedzy wykorzystywane przez uczestników tej gry [Marody, Kochanowicz 2007, s. 15]. W wypadku wartości warto odnotować, że o ile granica kultur, po której przekroczeniu zaczynają się instytucje nieformalne, jest trudna do rozpoznania, o tyle twierdzi się, że należy unikać utożsamiania tych dwóch zjawisk, ponieważ nieformalne instytucje definiuje się raczej jako współdzielone oczekiwania lub przekonania niż współdzielone wartości [Helmke, Levitsky 2006, s. 728; Seyoum 2011, s. 166]. Może się okazać, że analizy przeprowadzane zgodnie z regułami perspektywy kulturowej zmuszają metodologicznie do rozpatrzenia obyczajów, tradycji, przekonań oraz ich zakorzenienia w społecznych relacjach i interakcjach oraz w procesach socjalizacji. Związek pomiędzy wartościami i działaniami jest wzajemny. Zmiany w jakości wartości oraz działaniach wywołują zmiany w życiu jednostki [Gruszevska 2012, s. 62]. Wartości są jak mapy, których używa się w codziennym życiu, gdy zmienia się teren. Wartości uosobione w działaniu są kulturą. Dawno temu odpowiadano na pytanie: „Czy wartości kształtują gospodarki?”. Determinizm ekonomiczny skłania do twierdzenia, że gospodarka zależy od wartości, czyli kulturowych więzów [Blim 2005, s. 306]. Ponadto kultura „strukturyzuje” działania jednostek dzięki ich codzienności i rutynowości [Berger, Luckman 1983, s. 29]. Taki model zakorzenionych działań odpowiada strukturze instytucjonalnej Williamsona [2000, s. 597]. Można zatem przyjąć tezę, że wiele nieformalnych instytucji ma spontaniczne początki i w swej manifestacji wybór i kalkulacja, jaką podejmuje jednostka, ma dla niej najmniejsze znaczenie. „Zakorzenienie” na tym poziomie dokonuje się między innymi poprzez socjalizację czy proces akulturacji. Zatem ostateczna teza brzmi następująco: istnieją nieformalne instytucje, których źródła można odnaleźć w normach i wartościach



społecznych oddziałujących na jednostkę w ten sposób kształtującą swój horyzont ekonomiczny.

Twierdzi się, że instytucje nieformalne, zróżnicowane pod względem efektów ich działania w społeczeństwach, są wynikiem „historycznego procesu”, w którym przekazywana jest wiedza z pokolenia na pokolenie. Ponadto w kontinuum przekazywane są systemy wartości oraz postawy mogące wpływać na ludzkie postępowanie lub działania [Landreth, Colander 2005, s. 567]. Sądzi się ponadto, że przeszłość jest solą w oku współczesności, ponieważ to właśnie podmioty sprawcze w postaci ludzi tworzących elity polityczne w sposób zamierzony lub z braku kompetencji działają w obszarze zmian instytucjonalno-organizacyjnych [Chmielewski 2016, s. 250]. Z początkiem lat 90. XX w. nastąpiły w Polsce zmiany charakteru gospodarki, w którym zaobserwować można było przejście od społeczeństwa przemysłowo-rolniczego do społeczeństwa postindustrialnego, czyli usługowo-informacyjnego, oraz kulturowe otwarcie na świat z próbą przezwyciężenia statusu kraju peryferyjnego w półperyferyjny. Wszystko za sprawą działań elit politycznych, które naśladując i imitując wzory instytucjonalne społeczeństw rozwiniętego kapitalizmu, wprowadzały transformację, od fazy „społeczeństwa przemysłowego o wolnokonkurencyjnej gospodarce wymagającej pierwotnej akumulacji, opartego na starej klasie średniej złożonej z niezależnych producentów”, poprzez fazę „społeczeństwa postindustrialnego usługowego, wielonarodowych monopolii, dominacji zewnątrzsterowności i konsumpcji” [Ziółkowski 1999, s. 42].

W tak rozumianym otoczeniu decyzje i działania podejmowane przez elity rządzące tworzą podłoże nowych formalnych reguł instytucjonalnych, które „podlegają wpływowi istniejących już (często od dawna) reguł nieformalnych” [Chmielewski 2016, s. 260]. Mając zasadniczy wpływ na współdziałanie oraz tempo i formę reguł instytucjonalnych, są określane terminem „zależności od szlaku”. To sekwencja historycznych zdarzeń, które nie mogą być ani zignorowane, ani poddane kwarantannie w ekonomicznych analizach [David 1985, s. 332]. Idea została wzmocniona poprzez twierdzenia: „historia jest ważna”, „instytucje są ważne” [Chmielewski 2011, s. 41] lub „kultura ma znaczenie” [Harrison, Huntington 2000, s. 12]. W końcu jeśli gospodarka narodowa jest zespołem instytucji gospodarczych, to kultura ekonomiczna wyposażona w wartości i postawy jest napędem zmian rozwoju ekonomicznego [Phepls 2013, s. 27].

## Dziedzictwo stanowe

Import instytucji zachodnich jest konieczny do trwałej zmiany instytucjonalnej, która może się przyczynić do przeobrażenia statusu kraju peryferyjnego czy półperyferyjnego w centralny, w sensie gospodarczym i europejskim, bo Polska jest „krajem załości demograficznej, znacznych pokładów biedy, olbrzymiej emigracji zarobkowej, niskiej partycypacji obywateli w życiu politycznym, słabego społeczeństwa obywatelskiego, braku wzajemnego zaufania, niedojrzałej jeszcze klasy politycznej itp.” [Morawski 2016, s. 18]. Wprowadzając zmiany instytucjonalne, elita rządząca powinna docenić siłę instytucji nieformalnych, których zignorowanie i zaniedbanie może opóźnić lub zatrzymać proces zmian formalnych, bo są one również wynikiem historycznych uwarunkowań, które je wygenerowały. Prawdopodobnie elity w Polsce XXI w. rozumieją, że upadek komunizmu i zmiany wprowadzone na początku lat 90. były pierwszym krokiem w stronę świata zachodniego, kolejnym było wejście Polski w struktury Unii Europejskiej. Najważniejsze jednak jest to, aby instytucje nieformalne nie zatrzymały tego procesu. Mechanizmy integracji z Zachodem, które próbuje się wprowadzać w społeczeństwie, to przejaw dojrzałości politycznej. Niestety, w rezultacie owego naśladowania brakowało w epoce „złotego wieku wolności” szlacheckiej. Wtedy zaczęły w Polsce powstawać instytucje kreowane przez działalność szlachty. Trwają one do dziś.

Szlachta, jak większość warstw rządzących w Europie, wywodziła się z bogatego chłopstwa [Osmańczyk 1982, s. 14] i reprezentowała „postać indywidualizmu archaicznego”, którego najwymowniejszym symptomem było wynoszenie przez masę szlachecką wartości takich jak „nierząd gospodarczy”, wolność paraliżującą władzę królewską, zasada liberum veto, które spotykały się z uznaniem i aprobatą wśród chłopów [Dobrowolski 1967, s. 82], przy znikomej liczebności warstwy mieszczańskiej. Instytucja władzy królestwa polsko-litewskiego nie była absolutna, inaczej niż we Francji pod rządami Ludwika XIV, jednakże był to absolutyzm elit, czyli wyłączająca instytucja, w której kierunek przepływu bogactwa następował od dużej liczby chłopów w kierunku kilku władców [Putterman 2013, s. 346]. Szlachta rządziła rolniczym społeczeństwem zdominowanym przez poddanych, którzy nie mieli wolności w przestrzeni ani możliwości ekonomicznych [Acemoglu, Robinson 2013, s. 122]. Kiedy w Europie Zachodniej rozwijał się proces akumulacji pierwotnej – polegającej na „przyspieszonym tworzeniu kapitału oraz klasy robotniczej na drodze przymusowego oddzielenia drobnego wytwórcy od środków produkcji” [Skodlarski 1998, s. 78]

– w Polsce, dzięki w większości niewykształconej i próżniaczej szlachcie, rozwijała się epoka drugiego feudalizmu.

Taki układ społeczno-ekonomiczny był skonstruowany z następujących elementów instytucjonalnych: duża liczebnie szlachta, wtórne poddaństwo (refeudalizacja), brak formalnych bodźców do zmian ze strony władzy, której brakowało cech absolutyzmu oświeceniowego, ponadto archaiczna administracja, niskie podatki lub ich zupełny brak [Skodlarski 1998, s. 93], konserwatyzm oraz słabość miast, która skutkowałą nikłym rozwojem demokratycznym [Kula 2010, s. 38]. Instytucjonalne rozbieżności stały się rezultatem sytuacji, w której miasta były mniejsze oraz mniej zaludnione i cechowały się niedorozwojem społecznym i niskimi tradycjami mieszczańskimi, a z drugiej strony chłopci – przez swoje niezorganizowanie – dawali władcy pretekst, by sprawował nad nimi lepszą kontrolę. Zespół cech społecznych związanych z ziemią, wobec braku cech niezbędnych przedsiębiorcy, stworzył polski model postawy społecznej zwany „szlachecką fanfaronadą z towarzyszącą mu kmiecką pilnością” [Krawczyk 2004, s. 340].

Kraje zachodnie od dawna były przedmiotem porównania i punktem odniesienia do statusu Polski. Konstrukt, jakim jest zacofanie gospodarcze i polityczne Polski w oczach komentatorów zachodnich, nie istnieje od zawsze. Powstał w czasach, gdy przybysze z zagranicy, w wiekach XVI i XVII zaczęli obserwować i tworzyć porównania społeczeństw doby oświecenia. Polska szlachecka, która dalece odstawała w formule standardów tworzącego się na Zachodzie kapitalizmu, zaczęła być postrzegana przez zachodnich intelektualistów tego okresu jako kraj egzotyczny i pod wieloma względami barbarzyński [Kochanowicz 2010, s. 153]. Na ogół „Słowianie na tle społeczności zachodnioeuropejskich wyróżniali się skłonnościami do zachowań anarchoicznych, cenili umiłowanie wolności, opowiadali się za rozwojem samorządności w życiu publicznym, przeciwstawiali się władzy narzuconej przez państwo” [Chodubski 2006, s. 17]. Na drugim biegunie, choć nie tak odlegle geograficznie, panował zupełnie obcy i trudny do zaakceptowania przez polskie elity „duch pokory, umiaru, oszczędności i przedsiębiorczości” [Lewandowski 2008, s. 289]. Etno- i egocentryczna postawa szlachty doprowadziła do utraty niepodległości i dwustuletniej słabości instytucjonalnej Polski [Osmańczyk 1982]. Osobliwością w tym kontekście wydaje się polityka gospodarcza Królestwa Kongresowego. Do jej znaczących założeń należały działania zmierzające do rozwoju przemysłu, handlu zagranicznego oraz poprawy sytuacji finansowej i rozbudowy infrastruktury. Do kluczowych postaci tego okresu należeli Stanisław Staszic (warto przywołać jego wkład m.in. w rozbudowę okręgu

łódzkiego oraz wspieranie imigracji fabrykantów oraz rzemieślników) i Aleksander Wielopolski (wkład w zmianę pańszczyzny na „pieniężny okup”) [Jezierski, Leszczyńska 2001, ss. 115, 121]. Wolność szlachecka (brak karność, wolna wola), klientelizm oraz konserwatyzm to cechy elit rządzących w Polsce do czasu rozbiorów, które przyczyniły się do upadku państwa. Są to instytucje nieformalne i we współczesnej Polsce wydają się wciąż żywe.

## **W cyklu silnych struktur**

Polska ma wieloletnie doświadczenie w „rozwoju” nieformalnych „sieci powiązań”, których genezę umiejscowić można u schyłku Pierwszej Rzeczypospolitej. Podczas 123-letniego okresu zaborów Polacy stawiali czynny opór przeciwko nowo powstałej władzy i regułom prawnym wprowadzanym przez zaborców. Sprowadzało się to do jawnego nieprzestrzegania zasad formalnych, a każda taka postawa oraz czyn postrzegany był przez współobywateli jako akt patriotyczny [Wedel 1990, s. 256]. Mamy do czynienia z powstawaniem nowej instytucji na fundamencie instytucji wolności, która rozwijana była wcześniej. Jej siłę można dostrzec również współcześnie. W chwili, kiedy kraje zachodnie rozwijały się w nurcie modernistycznym, relacje społeczne na ziemiach polskich pozostawały w silnym związku z feudalną rolą chłopów i skrupowanej wolności gospodarczej. We wszystkich zaborach panował duch walki, nielegalnej w świetle ówczesnej sytuacji prawnej, z obcą władzą, który skupiał się na odzyskaniu niepodległości, natomiast sprawy związane z poprawą bytu materialnego odsuwane były na dalszy plan. W takich warunkach dodatkowo wytworzyły się w społeczeństwie polskim postawy, wśród których wyróżnić można „podejrzliwość wobec rządów, traktowanie łamania prawa jako czynu patriotycznego (prawo było obce lub współcześnie: w rękach przeciwnej opcji politycznej), skłonności do indywidualizmu i anarchii” [Szczepański 1971, s. 25]. Słabość przedsięwzięć modernizacyjnych polegała na silnej pamięci historycznej o przegranych ruchach zbrojnych, utracie wolności (szlacheckiej) i wspaniałości Korony, które zakorzeniły się lepiej niż myśli w kategoriach modernizacyjnych. Niezbędne w instytucjonalnym rozwoju ekonomicznym opartym na nowoczesnym przemyśle i technologiach zmiany społeczne i polityczne oraz reformy edukacyjne wystąpiłyby tak jak na Zachodzie, gdyby nie okres zaborów [Zacher 2010, s. 255]. Zamiast tego w XIX w., kiedy kształtował się ówczesny kapitalizm, naród polski rozwijał się jako „naród plemienny” [Kula 2010, s. 38].

Wyniesione z doby zaborów oraz czasów zabory poprzedzających postawy i wartości przetrwały i utrzymały się w okresie międzywojennym. Po roku 1918 Polska wdrożyła wiele rozwiązań instytucjonalnych w ramach ustroju politycznego oraz gospodarki opartej na własności prywatnej. Obserwowano rozwój efektywnego systemu biurokratycznego, który znany był już od dziesiątków lat na zachodzie Europy [Wedel 1990, s. 256] oraz sztywnej i jednolitej instytucji legislacyjnej przy skutecznym aparacie państwowym. W sferze instytucji ekonomicznych udało się wprowadzić rozwiązania, które przyczyniły się do rozwoju przemysłu (budowa Gdyni, COP-u itp.). Jednakże zróżnicowanie etniczne grup społecznych i polaryzacja struktury, słabe, ale już bardziej liczne mieszczaństwo, nadal silne ziemiaństwo z wciąż istniejącymi elementami feudalizmu to obraz społeczny państwa, w którym „idea narodu była traktowana w kategoriach bardziej plemiennych niż obywatelskich” [Kula 2010, s. 40]. Mimo to ustanowienie Polski jako kraju niezależnego prawnie i suwerennego politycznie odbyło się z sukcesem i od połowy lat 30. XX w. Polska zaczęła kroczyć w kierunku rozwoju zasilona zmianami instytucjonalnymi.

W obliczu największej katastrofy XX w. Polacy nie musieli już na nowo budować nieformalnych „sieci powiązań”, aby przeciwstawić się władzy okupacyjnej, ponieważ posiadali już instynkt przetrwania i umieli polegać na własnych umiejętnościach, postawach i działaniach. Wymiary nieformalnych instytucji, które wówczas powstały, są dobrze znane współcześnie. Należy do nich fraza: „załatwić”. Używana dziś bezrefleksyjnie ówczas była synonimem korupcji i czarnego rynku. Ponadto, po zakończeniu wojny i narzuceniu komunistycznego gorsetu, termin „załatwić” wszedł do użytku powszechnego jako kontynuacja rozwoju nieformalnych sieci i technik służących do „przechytrzenia systemu” [Wedel 1990, s. 257]. Państwo stworzyło system instytucjonalny, w którym sprzeciwianie się i obchodzenie prawa było wartością powszechnie docenianą. Warto wspomnieć, że omijanie norm prawnych i „załatwianie” utrzymywało *de facto* przy życiu system komunistyczny [Pawlak 2013, s. 260]. Na poziomie relacji instytucji formalnych i społeczeństwa, czyli pomiędzy instytucjami społecznymi a państwem, kumulowały się i wychodziły na światło dzienne dobrze znane z przeszłości instytucje klientelizmu i kumoterstwa oraz rozwijała się korupcja.

## Współczesna kultura ekonomiczna

Po upadku komunizmu w Polsce zaobserwować można funkcjonowanie ciągłości instytucji zgodnie z regułami „zależności od szlaku” – przeszłości, kultury i historii [Morawski 2016, s. 28]. W obliczu tego procesu mamy do czynienia ze starciem się dwóch faz społeczeństwa pochodzących z przeszłości: pierwszego tradycyjnego – sprzed wojny – i drugiego – realnego socjalizmu [Ziółkowski 1999, s. 42]. Obie formacje mają wspólne cechy: podobne wzory postępowania, interesy i wartości klasy chłopskiej, przykryte kamuflażem szlachty, oraz zupełny brak etosu produktywności, ciężkiej pracy i poszanowania dla władzy, tłumaczone i usankcjonowane czasem jako konserwatyzm narodowy. W kontekście instytucjonalnym nieformalne „słabości”, poczynając od szlachty, poprzez czasy rozbiorów, po przełom instytucjonalny po roku 1989, stanowią o ułomności polskiej kultury ekonomicznej. Termin „kultura ekonomiczna” sformułował Michael Porter uważający, że są to „przekonania, postawy i wartości, które mają związek z aktywnością gospodarczą jednostek, organizacji i innych instytucji” [2003, s. 59]. Kultura ekonomiczna jest tożsama z pojęciem instytucji nieformalnych, ale ze względu na jej antropologiczną czy socjologiczną formułę konieczne wydaje się wyróżnienie, jakie dokładnie przekonania, normy i wartości przemawiają za jej znaczącym oddziaływaniem na ekonomię i gospodarkę. Liczba elementów opisujących kulturę ekonomiczną ograniczona zostanie do kilku. Według Marody i Kochanowicza do najważniejszych czynników należą: „dominujący typ więzi społecznych”, „postawy wobec instytucji formalnych”, „kryteria społecznych wypłat” oraz „dominujący typ ukierunkowania interakcji”. Stanowią one grupę zorientowaną na „zarządzanie” oraz tak zwaną grupę „przedsiębiorczą”, w której rozróżniono: „logikę przedsiębiorczości”, „orientację czasową”, „postawy wobec pieniądza”, „postawy wobec bogactwa” [2007, s. 28]. Proponuje się zatem, że koncepcja kultury ekonomicznej zaprezentowana przez Kochanowicza może stanowić załączek do dalszych badań w kontekście zmian instytucjonalnych w Polsce.

## Zakończenie

Przedstawione podejście jest rezultatem teoretycznego zarysu instytucji nieformalnych oraz ich kulturowego podłoża na przykładzie Polski. Opiera się na wnioskach sformułowanych w pracach polskich autorów oraz ich współmierności z formułą

instytucjonalną. Instytucje „skopiowane” i przeniesione z Zachodu, którym brakuje infrastruktury moralnej i kulturowej, na jakiej mogłaby się oprzeć instytucja „oryginalna”, mogą przynieść bardzo różne wyniki, nierzadko sprzeczne z oczekiwaniami [Marody, Kochanowicz 2007, s. 13]. Związane jest to z niskim stopniem rozwoju kulturowego, który nie pozwala społeczeństwu w sposób swobodny wykorzystywać zdobyczy instytucjonalnych krajów rozwiniętych. Powszechna afirmacja dobrego ukierunkowania przeobrażeń i transformacji systemowej z roku 1989 oraz roku 2004 może łatwo zostać obciążona nadinterpretacją, jeśli uchwyci się szereg przeszkód tkwiących w kulturze społecznej. Może je kształtować tzw. habitus, czyli system nabytych umiejętności i kompetencji jednostki w postaci trwałych reguł i zasad działania lub rutynowych schematów postępowania, uzależnionych od przyjętego przez indywidualność systemu norm i wartości [Bourdieu 2007, s. 192]. Zbiór instytucji nieformalnych, czyli barier pośredniczących między strukturami w relacji agenta i instytucji formalnych został tutaj zdefiniowany jako brak karność, zniekształcone pojęcia „wolnej woli”, kumoterstwa oraz klientelizmu kształtowanego od czasów Polski szlacheckiej. Wszystkie elementy to skonsolidowane i ugruntowane wzorce postępowania charakterystyczne dla polskiego społeczeństwa, które noszą znamiona wysokiej inercji i są pozyskiwane przez jednostkę na drodze procesów socjalizacji, stając się konwencjonalnym i półautomatycznym elementem sposobu życia. Można zatem stwierdzić, że w Polsce wciąż wyłaniają się i przybierają na sile zasady gry ekonomicznej, które ograniczają wzrost gospodarczy, wpływając negatywnie na konkurencyjność i zwiększanie kosztów transakcyjnych. Inercja kultury ekonomicznej jest na tyle silna, że państwo obiera kurs niepokrywający się z kursem instytucji znanych w krajach Europy Zachodniej. Pozostając w takim polu oddziaływania, Polska może utracić impet nowatorskich rozwiązań reformujących gospodarkę wprowadzonych po 1989 r. oraz ówczesny społeczny wigor w dążeniu do wolności, z których dumne były i Europa, i cały świat w ostatniej dekadzie XX w. Społeczeństwo polskie posiada wielki potencjał w kreowaniu nowoczesnych metod zarządzania i rozwiązywania sporów, dlatego nurt instytucjonalny może być wsparciem w rozwoju obywatelskim oraz elementem zmian w postrzeganiu kłopotliwej przeszłości. U podstaw społecznych interakcji, również na poziomie międzykulturowym i narodowym, leżą symbole. Niemcy mają swój mur berliński, natomiast świat i Polacy powinni pamiętać, że Europa zaczęła się zmieniać już od okrągłego stołu. Kontynuacją niniejszych rozważań jest propozycja badań nad polską kulturą ekonomiczną w jej instytucjonalnym odniesieniu.

## Bibliografia

- Acemoglu D., Robinson J. (2013)**, *Why nations fail*, Profile Books, London.
- Berger P., Luckman T. (1983)**, *Spółeczne tworzenie rzeczywistości*, PIW, Warszawa.
- Blim M. (2005)**, *Culture and economy*, [w:] J.G. Carrier, *A Handbook of Economic Anthropology*, Elgar Publishing, Northampton.
- Bourdieu P. (2007)**, *Szkic teorii praktyki poprzedzony trzema studiami na temat etnologii Kabylów*, Wyd. Marek Derewiecki, Kęty.
- Butkiewicz J., Yanikkaya H. (2011)**, *Institutions and the impact of government spending of growth*, „Journal of Applied Economics”, Vol XIV, No. 2.
- Chmielewski P. (2011)**, *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Poltext, Warszawa.
- Chmielewski P. (2016)**, *Ćwierćwiecze polskiej transformacji: dlaczego tak powoli kształtuje się nowy porządek społeczny*, [w:] W. Morawski, *Wobec wyzwań jutra*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Chodubski A. (2006)**, *Instytucjonalizacja jako proces historyczny i kulturowy*, [w:] L. Rubisz, *Idee-Instytucje-Demokracja. Instytucjonalizacja polskiej transformacji ustrojowej*, „Człowiek i Polityka”, nr 3, Toruń.
- David P. (1985)**, *Clio and the Economics of QWERTY*, „The American Economic Review”, Vol. 75, No. 2.
- Dobrowolski K. (1967)**, *Studia z pogranicza historii i socjologii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Fedorowicz M. (2004)**, *Różnorodność kapitalizmu*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Harrison L., Huntington S. (2000)**, *Culture matters*, Basic Books, New York.
- Helmke G., Levitsky S. (2006)**, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Jezierski A., Leszczyńska C. (2001)**, *Historia gospodarcza Polski*, Key Text, Warszawa.
- Kochanowicz J., Marody M. (2007)**, *Pojęcie „kultury ekonomicznej” w wyjaśnianiu polskich przemian*, [w:] J. Kochanowicz, S. Mandes, M. Marody, *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.



**Kochanowicz J. (2010)**, *Polska w epoce nowoczesnego wzrostu gospodarczego*, [w:] W. Morawski, *Modernizacja Polski*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

**Krawczyk R. (2004)**, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa.

**Kula M. (2010)**, *Modernizacja wyzwaniem? Rzut oka na historię Polski*, [w:] W. Morawski, *Modernizacja Polski*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

**Landreth H., Colander D. (2005)**, *Historia myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa.

**Leftwich A., Sen K. (2011)**, „Don't mourn; Organize.” *Institutions and organizations in the politics and economics of growth and poverty-reduction*, John Wiley & Sons, Ltd.

**Lewandowski E. (2008)**, *Charakter narodowy Polaków i innych*, Muza SA, Warszawa.

**Morawski W. (2016)**, *Klimaty społeczne a instytucjonalne reguły zaspokajania potrzeb życiowych*, [w:] W. Morawski, *Wobec wyzwań jutra*, Wolters Kluwer, Warszawa.

**North D. (1990)**, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, New York.

**Osmańczyk E. (1982)**, *Sprawy polskie*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice.

**Pawlak M. (2013)**, *Teorie instytucjonalne w badaniach zmiany społecznej w Polsce po 1989 roku*, [w:] M. Pawlak, *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko. Szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.*, IPSiR UW, Warszawa.

**Porter M. (2003)**, *Postawy, wartości i przekonania a makroekonomia dobrobytu*, [w:] L. Harrison, S. Huntington, *Kultura ma znaczenie*, Zysk i S-ka, Poznań.

**Putterman L. (2013)**, *Institutions, social capability, and economic growth*, „Journal of Economic Systems”, 37.

**Rudolf S. (2012)**, *Nowa ekonomia instytucjonalna wobec kryzysu gospodarczego*, WSE-iP, Kielce.

**Sadowski I. (2014)**, *Współczesne spojrzenie na instytucje: ewolucja pojęć, problem modelu aktora i poziomy analizy instytucjonalnej*, *Przegląd Socjologiczny*, tom LXIII/3.

**Seyoum B. (2011)**, *Informal Institutions and Foreign Direct Investment*, „Journal of Economic Issues”, Vol. XLV, No. 4.

- Skodlarski J. (1998)**, *Zarys historii gospodarczej Polski do 1945 roku*, PWN, Warszawa.
- Stankiewicz W. (2012)**, *Ekonomika instytucjonalna: zarys wykładu*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa.
- Szczepański J. (1971)**, *Rozważania o Rzeczypospolitej*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Tabellini G. (2010)**, *Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe*, „Journal of the European Economic Association”, Vol. 8, No. 4.
- Wedel J. (1990)**, *The ties that bind in Polish society*, [w:] S. Gomulka, A. Polonsky, *Polish Paradoxes*, Routledge.
- Williamson C., Mathers R. (2010)**, *Economic freedom, culture, and growth*, Springer Science+Business Media, LLC.
- Willimanson C., Kerekes C. (2011)**, *Securing Private Property: Formal versus Informal Institutions*, „The Journal of Law & Economics”, Vol. 54, No. 3.
- Williamson O. (2000)**, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, „Journal of Economic Literature”, Vol. XXXVIII.
- Zacher L. (2010)**, *Modernizacja techniczna polskiej gospodarki – uwarunkowania, poglądy, polityki*, [w:] W. Morawski, *Modernizacja Polski*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Ziółkowski M. (1999)**, *O imitacyjnej modernizacji społeczeństwa polskiego*, [w:] P. Sztopka, *Imponderabilia wielkiej zmiany*, PWN, Warszawa.



**Grzegorz Zimon\***

Politechnika Rzeszowska

Wydział Zarządzania

## Bezpieczeństwo ekonomiczne mikrojednostek

### Economic Security of Micro Units

**Abstract:** Recently, a number of important changes have been made to the Accounting Act regarding new categories of business entities such as micro units and small units. Entrepreneurs managing these types of units generally deal with all areas involved in the management of the micro units. The changes and simplifications that have mostly occurred are related to accounting and financial reporting. In general, the managers of microenterprise benefit. However, if one looks at the image presented by the new simplified financial statements, the question is how these changes affect the economic security of micro units. The aim of the article was to assess changes in accounting and financial performance in micro units from the point of view of economic security of individuals.

**Key-words:** Micro unit, safety of functioning

### Wstęp

W ostatnich latach pojawiło się dość dużo zmian w Ustawie o rachunkowości. Jedną z ważniejszych jest wprowadzenie nowych kategorii podmiotów gospodarczych – jednostek mikro- i jednostek małych. Ich pojawienie się w ustawie związane jest przede wszystkim z koniecznością dostosowania prawa polskiego do unijnych dyrektyw. Zmiany i pojawiające się uproszczenia dotyczą jednak największej grupy przedsiębiorstw, tj. mikro- i małych jednostek. W Polsce obecnie funkcjonuje ponad 4 mln firm. Największą grupę podmiotów prowadzącą działalność gospodarczą według GUS są osoby fizyczne. Analizując wielkość przedsiębiorstw, można stwierdzić, że największy udział w ogólnej liczbie stanowią mikro-, małe i średnie przedsiębior-

\* gzimon@prz.edu.pl

stwa. Z punktu widzenia zatrudnienia największy udział, bo ponad połowę, stanowią firmy zatrudniające od dziewięciu pracowników. Te niewielkie jednostki zatrudniające kilku pracowników bądź stanowiące działalność jednoosobową nie są w stanie rywalizować z wielkimi koncernami. Najczęściej działają one w branży handlowej i usługowej. Najważniejszy cel, jaki starają się realizować, to utrzymanie swojej działalności. Plany finansowe obejmują najczęściej okres najbliższego miesiąca lub w tych bardziej rozwiniętych jednostkach roku bądź dwóch lat. Te niewielkie jednostki gospodarcze bardzo często mają inne ważne zadanie do spełnienia. W swoich niewielkich miejscowościach, na lokalnych rynkach są liderami i napędzają rozwój gospodarczy danego regionu. Bardzo często posada w tych jednostkach to jedyna możliwość zatrudnienia dla lokalnej ludności. Brak tego typu jednostek to spore utrudnienia dla funkcjonowania społeczności. Przedsiębiorcy zarządzający takimi jednostkami na ogół zajmują się wszystkimi obszarami związanymi z zarządzaniem mikrojednostką, tj. sprzedażą, logistyką, zaopatrzeniem, marketingiem, finansami. Ostatnio dla wymienionych jednostek wprowadzono pewne zmiany i uproszczenia, głównie dotyczące sporządzania sprawozdań finansowych. Na ogół przynoszą one korzyść prowadzącym mikroprzedsiębiorstwa. Jednak, jeżeli spojrzeć na obraz, jaki teraz prezentują sprawozdania finansowe, nasuwa się pytanie, jak te zmiany wpływają na bezpieczeństwo ekonomiczne mikrojednostek. Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego odnosi się do minimalizacji zagrożeń w prowadzeniu działalności gospodarczej [Raczkowski 2014, ss. 27–61]. W wypadku mikrojednostek dla wielu zarządzających informacje płynące ze sprawozdań finansowych są doskonałym źródłem informacji na temat bezpieczeństwa finansowego jednostek, które jest podstawą bezpieczeństwa ekonomicznego mikro-, małych, średnich i dużych przedsiębiorstw.

## Jednostki mikro

Jednostki mikro mają duży udział w ogólnej liczbie przedsiębiorstw. Status jednostki mikro mogą przyjąć jednostki, które spełniają warunki przewidziane w Ustawie o rachunkowości. W świetle ustawy zalicza się do nich [Ustawa o rachunkowości art. 3 ust. 1a i 1b]:

1. spółki, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy (tj. spółki handlowe – osobowe i kapitałowe, w tym również w organizacji, spółki cywilne),

inne osoby prawne, a także oddziały przedsiębiorców zagranicznych w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli jednostki te w roku obrotowym, za który sporządzają sprawozdanie finansowe, oraz w roku poprzedzającym ten rok obrotowy, a w przypadku jednostek rozpoczynających działalność – w roku obrotowym, w którym rozpoczęły działalność, nie przekroczyły co najmniej dwóch z następujących trzech wielkości:

- a) 1 500 000 zł – w przypadku sumy aktywów bilansu na koniec roku obrotowego,
  - b) 3 000 000 zł – w przypadku przychodów netto ze sprzedaży towarów i produktów za rok obrotowy,
  - c) 10 osób – w przypadku średniorocznego zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty;
2. związki zawodowe, organizacje pracodawców, izby gospodarcze, przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, społeczno-zawodowe organizacje rolników, organizacje samorządu zawodowego, organizacje samorządu gospodarczego rzemiosła i Polskie Biuro Ubezpieczycieli Komunikacyjnych – jeżeli nie prowadzą działalności gospodarczej,
  3. osoby fizyczne, spółki cywilne osób fizycznych, spółki jawne osób fizycznych oraz spółki partnerskie, które stosują zasady rachunkowości na podstawie art. 2 ust. 2 ww. ustawy
    - - w stosunku do których organ zatwierdzający podjął decyzję w sprawie sporządzania sprawozdania finansowego w formie uproszczonej dla jednostek mikro.

Jednostkami mikro – w świetle art. 3 ust. 1b ustawy o rachunkowości – są również jednostki, wymienione wyżej w pkt 1, które:

1. za poprzedni rok obrotowy sporządziły sprawozdanie finansowe w formie uproszczonej dla jednostek mikro oraz
2. w roku obrotowym, za który sporządzają sprawozdanie finansowe, albo w roku poprzedzającym ten rok obrotowy przekroczyły dwie z następujących trzech wielkości:
  - a) 1 500 000 zł – w przypadku sumy aktywów bilansu na koniec roku obrotowego,
  - b) 3 000 000 zł – w przypadku przychodów netto ze sprzedaży towarów i produktów za rok obrotowy,

- c) 10 osób – w przypadku średniorocznego zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty.

Jeśli podmiot gospodarczy stosujący przepisy Ustawy o rachunkowości przyjmie status jednostki mikro, może zastosować w rachunkowości szereg uproszczeń dotyczących prowadzenia ksiąg rachunkowych, wyceny aktywów i pasywów, sporządzania sprawozdania finansowego i organizacji ksiąg rachunkowych. Należy jednak pamiętać o tym, aby co roku analizować, czy nie zostały przekroczone progi wielkościowe przewidziane w art. 3 ust. 1a ustawy o rachunkowości, po których przekroczeniu jednostka nie będzie mogła korzystać z uproszczeń dla jednostek mikro.

## Uproszczenia w sprawozdawczości

Najważniejsze uproszczenia dotyczące jednostek mikro w zakresie sporządzania sprawozdań finansowych przedstawiono w tabeli 1.

**Tabela 1. Uproszczenia w rachunkowości dla jednostek mikro**

<b>Zakres uproszczenia</b>	<b>Ustawa o rachunkowości</b>
Bilans powinien zawierać informacje w zakresie ustalonym w Załączniku nr 4 do Ustawy o rachunkowości	Art. 46.5.4
Rachunek zysków i strat powinien zawierać informacje w zakresie ustalonym w Załączniku nr 4 do Ustawy o rachunkowości	Art. 47.4.4
Jednostka mikro może nie sporządzać informacji dodatkowej, pod warunkiem że przedstawi informacje uzupełniające do bilansu, określone w Załączniku nr 4 do ustawy	Art. 48.3
Jednostka mikro może nie sporządzać zestawienia zmian w kapitale (funduszu) własnym	Art. 48a.3
Jednostka mikro może nie sporządzać rachunku przepływów pieniężnych	Art. 48b.4
Jednostka mikro, o której mowa w art. 3 ust. 1a pkt 1 UoR, która ma obowiązek sporządzania sprawozdania z działalności jednostki, może nie sporządzać tego sprawozdania, pod warunkiem że w informacji dodatkowej (informacjach uzupełniających do bilansu) przedstawi informacje dotyczące nabycia udziałów (akcji) własnych określone w Załączniku nr 4 do ustawy	Art. 49.4

Dodatkowo uproszczenia pojawiają się również w możliwościach prowadzenia ewidencji kosztów. Jednostki przy zastosowaniu tradycyjnego rachunku kosztów, opartego na pełnych kosztach rzeczywistych, mają do dyspozycji różne rozwiązania w zakresie ewidencji kosztów. Najwyższymi walorami informacyjnymi charakteryzuje się wariant ewidencji polegający na ujmowaniu kosztów jednocześnie w dwóch układach klasyfikacyjnych, to jest w układzie rodzajowym i w układzie funkcjonalno-kalkulacyjnym. Jednostki mogą jednak skorzystać z uproszczonej ewidencji kosztów, która jednak nie udziela szczegółowych informacji na temat kosztów prowadzonej działalności. Uproszczona ewidencja kosztów podstawowej działalności operacyjnej może być prowadzona na dwa sposoby:

1. tylko według rodzajów na kontach zespołu nr 4,
2. tylko według miejsc powstawania na kontach zespołu nr 5.

Wybór uproszczonej metody ewidencji kosztów ogranicza informacje dotyczące ponoszonych kosztów prowadzonej działalności.

## Bilans i rachunek zysków i strat w jednostkach mikro

Bilans i rachunek zysków i strat to podstawowe źródła informacji na temat finansów przedsiębiorstwa. Bilans to usystematyzowany zestawienie wartości składników zasobów majątkowych oraz źródeł ich finansowania, sporządzany na określony dzień i w określonej formie [Nowak 2017, s. 81]. Przykład formularza bilansu dla jednostek mikro przedstawia tabela 2.

Podczas analizy bilansu można dostrzec w nim brak wielu informacji w porównaniu z pełnym formularzem bilansu. Przede wszystkim widoczny jest brak inwestycji krótkoterminowych, a zwłaszcza środków pieniężnych. Po stronie pasywów brak informacji na temat podstawowego źródła finansowania oraz zobowiązań wobec dostawców.

Zgodnie z załącznikiem nr 4 do Ustawy o rachunkowości bilans sporządzany przez jednostki mikro powinien zawierać podstawowe informacje, w tym wartość:

- aktywów trwałych ze szczególnym wskazaniem wartości środków trwałych; pominięto za to wyodrębnienie wartości niematerialnych i prawnych, środków trwałych w budowie czy należności i inwestycji długoterminowych,
- aktywów obrotowych,
- należnych wpłat na kapitał podstawowy,



- udziałów własnych,
- kapitału (funduszu) własnego – pominięto m.in. informacje o wartości kapitału zapasowego, pozostałych kapitałów rezerwowych oraz zysków (strat),
- zobowiązań (w tym zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek) i rezerw na zobowiązania,
- sumy bilansowej, wyrażonej poprzez podsumowanie aktywów i pasywów.

Rachunek zysków i strat to obligatoryjny element sprawozdania finansowego jednostki gospodarczej. Rachunek zysków i strat jest zestawieniem rachunkowym wyników finansowych osiągniętych przez jednostkę gospodarczą w okresie sprawozdawczym [Nowak 2017, s. 117]. W przeciwieństwie do bilansu dostarcza on informacje finansowe o charakterze dynamicznym, odzwierciedla przychody i koszty [Siemińska 2003, s. 48]. W wypadku jednostek mikro jest on mocno uproszczony, co przedstawia tabela 3.

Na podstawie tabeli 3 widać, że wprowadzone zmiany mocno uprościły informacje na temat poszczególnych przychodów i kosztów.

**Tabela 2. Formularz bilansu dla jednostek mikro**

Pozycja	Aktywa
A	Aktywa trwałe, w tym
	- środki trwałe
B	Aktywa obrotowe, w tym
	- zapasy
	- należności
C	Należne wpłaty na kapitał ( fundusz) podstawowy
D	Udziały (akcje) własne
	<b>AKTYWA razem</b>
	<b>Pasywa</b>
A	Kapitał (fundusz) własny, w tym:
	Kapitał(fundusz)podstawowy
B	Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania, w tym:
	Rezerwy na zobowiązania
	Zobowiązania z tytułu kredytów pożyczek
	<b>PASYWA RAZEM</b>

Źródło: Opracowanie na podstawie Ustawy o rachunkowości.

**Tabela 3. Uproszczony rachunek zysków i strat dla jednostek mikro**

A	Przychody podstawowej działalności operacyjnej i zrównane z nimi, w tym zmiana stanu produktów (zwiększenie – wartość dodatnia, zmniejszenie – wartość ujemna)
B	Koszty podstawowej działalności operacyjnej: I. Amortyzacja II. Zużycie materiałów i energii III. Wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia IV. Pozostałe koszty
C	Pozostałe przychody i zyski, w tym aktualizacja wartości aktywów
D	Pozostałe koszty i straty, w tym aktualizacja wartości aktywów
E	Podatek dochodowy
F	Zysk/strata netto (A-B+C-D-E), dla jednostek mikro, o których mowa w art. 3 ust. 1a pkt 1, 3 i 4 oraz ust. 1b ustawy
Lub G	Wynik finansowy netto ogółem (A-B+C-D-E), w tym: I. Nadwyżka przychodów nad kosztami (wartość dodatnia) II. Nadwyżka kosztów nad przychodami (wartość ujemna) (dla jednostek mikro, o których mowa w art. 3 ust. 1a pkt 2 ustawy).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy o rachunkowości.

## Wpływ zmian w rachunkowości na bezpieczeństwo funkcjonowania jednostek mikro

Odbiorcy informacji ekonomiczno-finansowych wynikających ze sprawozdań finansowych oczekują informacji rzetelnych i prawidłowych, przydatnych w procesach decyzyjnych. Jako głównego odbiorcę tych informacji wskazuje się przede wszystkim obecnych lub potencjalnych inwestorów i innych dostawców kapitału [Chluska 2016, s. 64–73].

Sprawozdania finansowe to dla mikroprzedsiębiorców bardzo często jedyne źródło informacji na temat sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. Pełny formularz rachunku zysków i strat, bilansu oraz systematycznie prowadzona pełna ewidencja kosztów prowadzonej działalności, wsparta szeroko rozbudowaną grupą kont analitycznych to bardzo dobre źródło informacji finansowych. W jednostkach mikro jest to jednak mocno uproszczone źródło informacji.

Oceniając bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstw, przedsiębiorcy na ogół mogą się posłużyć:

- wskaźnikami płynności finansowej,
- pozostałymi wskaźnikami pochodzącymi z różnych obszarów analizy wskaźnikowej.

Do podstawowych wskaźników płynności finansowej zalicza się:

- wskaźnik płynności finansowej bieżącej

$$\frac{\text{aktywa obrotowe}}{\text{zobowiązania bieżące}}$$

Gdy wartość wskaźnika bieżącej płynności wynosi między 1,3 a 2,0, oznacza to, że sytuacja dotycząca płynności finansowej w przedsiębiorstwie jest dobra [Gabruszewicz 2005, s. 255]. Analizując bilans jednostki mikro, widać brak zobowiązań bieżących, co utrudnia ustalenie tego wskaźnika. Jeżeli przedsiębiorca uzyska szczegółowe informacje na temat zobowiązań, jest w stanie określić płynność finansową.

- wskaźnik płynności szybkiej

$$\frac{\text{aktywa obrotowe} - \text{zapasy}}{\text{zobowiązania bieżące}}$$

Ten wskaźnik informuje natomiast, ile razy najbardziej płynne aktywa takie jak należności, środki pieniężne czy papiery wartościowe krótkoterminowe pokrywają bieżące zobowiązania. Pożądana wartość tego wskaźnika powinna wynosić między 1,0 a 1,2. W przypadku ustalenia poziomu tego wskaźnika poniżej 1 może to oznaczać kłopoty firmy z terminowym regulowaniem zobowiązań. Dodatkowo w jednostkach mikro mogą się pojawić problemy z wyliczeniem wskaźnika ze względu na brak zobowiązań bieżących. wskaźnik natychmiastowej płynności finansowej

$$\frac{\text{inwestycje krótkoterminowe}}{\text{zobowiązania bieżące}}$$

Wskaźnik ten w jednostkach mikro jest również trudny do ustalenia, ponieważ brak jest informacji o inwestycjach krótkoterminowych.

Próba oceny płynności finansowej, czyli możliwości posiadania gotówki w odpowiedniej kwocie i odpowiednim czasie [Wędzki 2006, s. 270], jest ciężka do zrealizowania na podstawie uproszczonego sprawozdania bilansu mikrojednostki.

Analizując pozostałe wskaźniki, warto ocenić:

- wskaźnik rotacji zobowiązań krótkoterminowych w dniach, który pokazuje czas opóźnień w spłacie bieżących zobowiązań

$$\frac{\text{przeciętny stan zobowiązań bieżących}}{\text{sprzedaż netto}} * \frac{\text{liczba dni w okresie}}$$

Jeden z ważniejszych wskaźników rotacji, informujący o częstotliwości regulowania zobowiązań krótkoterminowych przez firmę [Rutkowski 2016, s. 89]. Jest on również nie do obliczenia w związku z brakiem informacji na temat zobowiązań bieżących.

- wskaźnik pokrycia zobowiązań należnościami, dodatkowy wskaźnik określający, czy firma jest kredytodawcą i czy kredytobiorcą,

$$\frac{\text{należności krótkoterminowe}}{\text{zobowiązania krótkoterminowe}}$$

Wartość wskaźnika jest uzależniona od rodzaju branży przedsiębiorstwa, jednak im jego poziom jest wyższy, tym przyjmuje się, że płynność finansowa jest większa. Jednak wysoki poziom tego wskaźnika to koszty dla przedsiębiorstwa. Firma jako kredytobiorca finansuje swoich odbiorców. W wypadku jednostek mikro brak informacji o zobowiązaniach krótkoterminowych utrudnia ustalenie tego wskaźnika.

W wypadku uproszczonej ewidencji kosztów oraz uproszczonego formularza rachunku zysków i strat brak tylko kilku rodzajów kosztów utrudnia proces ich analizy, która stanowi bardzo ważną informację na temat bezpieczeństwa finansowego jednostki.

## Zakończenie

Analizując strukturę Załączników nr 4 i 5 (dotyczących kształtu bilansu i rachunku zysków i strat) do ustawy o rachunkowości, należy zadać pytanie o informacyjne wartości takich uproszczonych sprawozdań finansowych oraz o prawdziwy i rzetelny obraz jednostek w tych sprawozdaniach.

Uproszczenia z jednej strony to duże ułatwienia dla osób samodzielnie prowadzących mikrojednostki. Jednak z punktu widzenia późniejszej analizy, oceny sytuacji finansowej jednostki widać duże braki w zakresie informacji na temat majątku i źródeł finansowania przedsiębiorstw. Brak informacji na temat inwestycji krótkoterminowych, a zwłaszcza kasy, rachunku bieżącego, struktury aktywów trwałych to poważne luki w informacjach na temat majątku utrudniające zarządzanie jednostką. W wypadku źródeł finansowania brak zobowiązań krótkoterminowych jest również poważną przeszkodą do dokonania oceny przedsiębiorstwa. W uproszczonym rachunku zysków i strat również pojawiają się poważne braki dotyczące kosztów i przychodów, co nie ułatwia analizy finansowej przedsiębiorstwa i oceny bezpieczeństwa ekonomicznego przedsiębiorstwa. Wszystkie te braki znacznie ograniczają możliwości oceny bezpieczeństwa funkcjonowania jednostki na rynku.

Zarządzający nie mają możliwości dokonania analizy płynności finansowej, rotacji zobowiązań krótkoterminowych, wykorzystania szczegółowych wskaźników za-

dłużenia, wskaźnika pozycji kredytowej jednostki. Uproszczona ewidencja kosztów to kolejny minus z punktu widzenia analizy kosztów. Jeżeli do tego dochodzi brak informacji na temat stanu rachunku bankowego przedsiębiorstwa i gotówki w kasie, należy stwierdzić, że warto się zastanowić nad stosowaniem uproszczeń, które zostały wprowadzone w rachunkowości mikrojednostek. Zmiany idące w kierunku jak największych uproszczeń w obszarze rachunkowości i sprawozdań finansowych w początkowym etapie ewidencji i sporządzania sprawozdań finansowych można ocenić pozytywnie, jednak gdy się spojrzy na te zmiany z pozycji właściciela, zarządzającego, jest to coś, co obniża bezpieczeństwo funkcjonowania jednostki.

## Bibliografia

**Chluska J. (2016)**, *Uproszczenia rachunkowości jednostek mikro i małych – szanse i zagrożenia*, Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, nr 268.

**Gabrusewicz W. (2005)**, *Podstawy analizy finansowej*, PWN, Warszawa.

**Nowak E. (2017)**, *Analiza sprawozdań finansowych*, PWE, Warszawa.

**Raczkowski K. (2014)**, *Współczesny model tetrarchii zarządzania a bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego*, [w:] K. Raczkowski (red.) *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego: Ekonomia, Prawo, Zarządzanie*, Wolters Kluwer Business, Warszawa.

**Rutkowski A. (2016)**, *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa.

**Siemińska E. (2003)**, *Finansowa kondycja firmy*, Poltext, Warszawa.

Ustawa o Rachunkowości z dnia 29 września 1994 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.).

**Wędzki D. (2006)**, *Analiza wskaźnikowa sprawozdania finansowego*, Wolters Kluwer, Kraków.



**Katarzyna Wójtowicz\***

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

## **Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) a bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST)**

### **Individual Debt Indicator vs. Financial Safety of Regional and Local Authorities**

**Abstract:** The main purpose of the article is to analyze the legal construction and the effectiveness and efficiency of the individual debt indicator introduced in the year 2014. The paper uses the methods of empirical cognition, observation, comparison and measurement. The research was made on the experiences of regional and local authorities of Lubelskie Region in the years of 2011-2016. It was based on financial data from budget reports and multiannual financial forecasts made available by the Regional Chamber of Accounts in Lublin. The main application of analysis is that individual debt indicator is quite an effective tool for short-term budgetary improvement, however, in the long term it does not guarantee financial safety.

**Key-words:** fiscal rules, debt, local government units

## **Wprowadzenie**

Zadłużenie sektora samorządowego w Polsce stanowi obecnie niewielką część państwowego długu publicznego, niemniej to na jednostkach samorządowych ciąży obowiązek wykonywania wielu ważnych i kosztochłonnych zadań publicznych. JST pozostają także najpoważniejszym inwestorem w sektorze publicznym. Tymczasem system finansowania zadań samorządowych opiera się głównie na transferach przekazywanych z budżetu państwa, często z naruszeniem konstytucyjnej reguły adekwatności. Z tych względów szczególnego znaczenia nabiera problem doboru

\* kwojtowi@hektor.umcs.lublin.pl



odpowiednich instrumentów pozwalających na zagwarantowanie bezpieczeństwa finansowego w sektorze samorządowym. W wypadku Polski (podobnie jak większości innych państw Unii Europejskiej) narzędziem tym stały się ustawowe reguły fiskalne określone zarówno w Konstytucji RP, jak i w kolejnych przyjmowanych w latach 1998–2009 ustawach o finansach publicznych.

Głównym celem artykułu jest analiza konstrukcji prawnej oraz ocena skuteczności i efektywności jednej z reguł, jaką jest wprowadzony w roku 2014 indywidualny wskaźnik zadłużenia. Dla realizacji celu badawczego wykorzystano metody typowe dla nauk społecznych, tj. metody poznania empirycznego, w szczególności zaś obserwację, porównanie i pomiar. Badania przeprowadzono na przykładzie JST z województwa lubelskiego, opierając się na danych finansowych obejmujących lata 2011–2016<sup>1</sup>, a pochodzące ze sprawozdań budżetowych oraz Wieloletnich prognoz finansowych (WPF) udostępnionych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Lublinie.

## Istota bezpieczeństwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego (JST)

Termin „bezpieczeństwo finansowe” najczęściej wiąże się ze stanem braku zagrożeń w sferze finansów w wyniku ograniczenia bądź eliminacji ryzyka [Rackowski 2012]. W dziedzinie finansów publicznych utrzymywanie bezpieczeństwa koncentruje się przede wszystkim na określeniu właściwego, czyli uznawanego za bezpieczny z punktu widzenia całego systemu społeczno-ekonomicznego poziomu długu publicznego oraz dopuszczalnej dynamiki jego wzrostu [Gołębowski 2008]. W odniesieniu do JST bezpieczeństwo finansowe utożsamia się zazwyczaj z ich wypłacalnością (*solvency*), czyli zdolnością do wywiązywania się ze zobowiązań bez konieczności dokonywania w dłuższym okresie istotnych korekt w prowadzonej polityce fiskalnej, tj. bez naruszania tzw. międzyokresowego ograniczenia budżetowego (*intertemporal budget constraints*) [Buiter 1985].

Niemniej wypłacalność jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do osiągnięcia stanu bezpieczeństwa finansowego jednostki samorządowej. Dlatego też coraz częściej wykorzystuje się nieco bardziej pojemne znaczeniowo określenie „sta-

---

<sup>1</sup> Tj. zarówno z okresu 2011–2013, kiedy to IZW jeszcze formalnie nie wszedł w życie, ale dane z tych lat stanowiły podstawę do jego wyliczenia w pierwszym roku jego obowiązywania oraz dla lat 2014–2016, kiedy to stał się on już prawnym limitem zadłużenia.

bilność fiskalna”, które akcentuje potrzebę uwzględniania przy ocenie sytuacji finansowej również kwestii takich jak: sprawność dochodowa oraz efektywność realizacji zadań samorządowych przy zachowaniu zdolności do realizacji polityki rozwojowej [Filipiak 2016]. Ekspozuje ono przy tym konieczność działań prewencyjnych, tj. podjęcia *ex ante* niezbędnych udoskonaleń w prowadzonej polityce fiskalnej w celu przeciwdziałania ewentualnym trudnościom finansowym samorządu dla zapewnienia efektywności i ciągłości jego funkcjonowania w długim okresie.

## Znaczenie reguł fiskalnych dla utrzymywania bezpieczeństwa finansowego – przegląd literatury

Jednym z najczęściej stosowanych na świecie instrumentów służących do utrzymywania tak rozumianego bezpieczeństwa finansowego są reguły fiskalne<sup>2</sup>, przez które należy rozumieć ilościowe ograniczenia wybranego wskaźnika budżetowego (odnoszącego się m.in. do poziomu deficytu budżetowego, długu publicznego, kwoty wydatków czy dochodów publicznych), mające charakter względnie stabilny [Symansky i Kopits 1998].

W literaturze przedmiotu wskazuje się na szereg przesłanek stosowania reguł fiskalnych w sektorze samorządowym, takich jak m.in.:

- potrzebę wprowadzenia obostrzeń w polityce budżetowej na szczeblu lokalnym i regionalnym w związku z oddziaływaniem sytuacji finansowej JST na bezpieczeństwo finansów publicznych jako całości, a także ogólną sytuację społeczno-gospodarczą kraju, co wydaje się szczególnie istotne w warunkach istnienia ponadnarodowych i ogólnokrajowych limitów zadłużenia (takich jak unijne kryteria konwergencji czy konstytucyjne i ustawowe reguły krajowe odnoszące się do państwowego długu publicznego) uzasadniających rozłożenie ewentualnych skutków koniecznych konsolidacji fiskalnych pomiędzy wszystkie szczeble władzy publicznej [Wójtowicz 2013],
- konieczność przeciwdziałania tendencjom do agresywnego zadłużania się jednostek samorządowych w warunkach istnienia tzw. „miękkich” ograniczeń

---

2 Obok reguł fiskalnych w literaturze wymienia się także inne jeszcze systemy służące zapewnianiu bezpieczeństwa finansowego JST, tj.: system bezpośredniej kontroli administracyjnej (*direct administrative control*), współdziałania (*cooperation*) i dyscypliny rynkowej (*market discipline*). Szerzej na ten temat: [Bitner 2013; Cichocki 2013].

budżetowych (*soft budget constraints*), przez które rozumieć należy jawne bądź ukryte roszczenia władz lokalnych i regionalnych kierowane wobec instytucji państwowych o wsparcie służące pokryciu wygenerowanych przez jednostki samorządowe deficytów budżetowych [Zioło 2012],

- niedostateczną efektywność instrumentów ekonomicznych reglamentujących wielkość długu samorządowego (ze względu na przyjmowane przez kapitałodawców założenie o braku zdolności upadłościowej JST, a także ograniczony zasób informacji posiadanych przez instytucje finansujące) [Dafflon 2002; Wiewióra 2009],
- potrzebę ograniczenia zjawiska *deficit bias*, tj. nadmiernej skłonności polityków do podwyższania deficytu budżetowego ze względu na ich krótkoterminowy interes polityczny, a także rozwiązania problemu „wspólnej puli zasobów” (*common pool*) przejawiającego się w dążeniu do zwiększania wydatków i deficytu przez wpływowe grupy interesu [Marchewka-Bartkowiak 2010],
- chęć łagodzenia negatywnych skutków cykliczności mechanizmu rynkowego w celu osiągnięcia stabilnego rozwoju ekonomicznego państwa<sup>3</sup>, a zwłaszcza potrzebę eliminacji konsekwencji, tzw. szoków asymetrycznych, którymi określa się gwałtowne zewnętrzne zakłócenia warunków gospodarczych w danej jednostce samorządowej (w takim wypadku istnienie reguł fiskalnych może się przyczynić do wyrównania szans rozwojowych poszczególnych JST) [Sutherland i in. 2005],
- zwiększenie wiarygodności i przywrócenie zaufania inwestorów dla polityki gospodarczej władz samorządowych, w tym ograniczenie ryzyka oraz niepewności.

## Mocne i słabe strony konstrukcji prawnej IWZ

Wprowadzenie mocą art. 243 Ustawy z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm. – dalej UoFP] indywidualnego wskaźnika zadłu-

---

<sup>3</sup> Przy czym faktyczny wpływ reguł fiskalnych wprowadzanych w konkretnym samorządzie na przebieg cyklu koniunkturalnego w danym regionie, powiecie czy gminie jest dość ograniczony (ze względu na znikome możliwości oparcia ich konstrukcji na wskaźnikach budżetowych skorygowanych cyklicznie, np. strukturalnym saldzie budżetowym, którego oszacowanie w budżetach JST jest niezwykle utrudnione), choć ich stosowanie przez wszystkie JST w kraju niewątpliwie oddziałuje na stabilność makroekonomiczną państwa jako całości.

żenia stanowiło odpowiedź na krytykę dotyczącą braku powiązania obowiązujących wcześniej samorządowych reguł fiskalnych (tj. „15% limitu rocznych spłat zadłużenia” oraz „60% limitu” odnoszącego się do globalnej kwoty długu samorządowego<sup>4</sup>) z sytuacją ekonomiczną poszczególnych JST. Nowe ograniczenie budżetowe przejawia się w tym, że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w latach następnych relacja łącznej kwoty spłat zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi w stosunku do planowanych dochodów ogółem (tj. roczny wskaźnik spłat zobowiązań) budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu (tj. maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań, czyli IWZ).

Ogólny kierunek nowelizacji ograniczeń prawnych limitujących zadłużenie samorządowe został oceniony w literaturze przedmiotu jako słuszny i zgodny z postulatami zgłaszanymi od wielu lat przez ekspertów i działaczy samorządowych. Jako główną ich zaletę wskazywano od początku mocne uzasadnienie ekonomiczne. IWZ pozwala bowiem porównywać środki przeznaczone na spłatę i obsługę zadłużenia przez konkretną jednostkę samorządową z wielkością zasobów finansowych, które udało się wygenerować na ten cel na przestrzeni ostatnich lat. Wskazywaną w literaturze mocną stroną nowego wskaźnika jest ponadto oparcie jego konstrukcji na „złotej regule” zrównoważonego budżetu, zakazującej zaciągania długów na cele bieżące, natomiast dopuszczającej zadłużanie się jedynie na zadania inwestycyjne [Poniatowicz i in. 2010, Wójtowicz 2013]. Konstrukcja IWZ ma ponadto motywować samorządy do bardziej efektywnego zarządzania długiem (w tym zarówno jego wielkością, jak i kosztami oraz strukturą), a także ryzykiem finansowym w działalności JST. Do zalet nowej reguły fiskalnej zalicza się również stymulowanie samorządów do doskonalenia metod planowania finansowego w krótkim i długim okresie oraz wymuszanie większej dbałości o uzyskane wyniki budżetowe. Wskazuje się ponadto, że obowiązujący limit zadłużenia może zachęcać do poszukiwania innowacyjnych metod finansowania działalności samorządowej, które nie generują wzrostu zadłużenia publicznego (takich jak np. umowy partnerstwa publiczno-prywatnego czy emisja obligacji przychodowych).

Niemniej bardziej szczegółowa analiza wprowadzonych rozwiązań prawnych pozwala na wskazanie oprócz ich zalet również pewnych mankamentów, które mogą

4 Por. art. 169 i 170 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych [Dz. U. z 2005 nr 249 poz. 2104].

zmniejszać ich skuteczność jako instrumentu gwarantowania bezpieczeństwa finansowego JST [Jastrzębska 2009; Marchewka-Bartkowiak 2010]. Wskazuje się przy tym na istniejący nadal (pomimo zindywidualizowanego charakteru wskaźnika) brak dalszego zróżnicowania limitów spłaty zobowiązań dla poszczególnych rodzajów i szczebli JST o odmiennym potencjale dochodowym i potrzebach finansowych. Mankamentem konstrukcyjnym jest również to, że przy wyliczaniu limitu zadłużenia nie bierze się pod uwagę zobowiązań mogących obciążać JST, a zaciąganych przez niezależne osoby prawne (np. spółki komunalne). Jako wadę wskazuje się także oparcie jego konstrukcji danych historycznych obejmujących zbyt krótki (bo zaledwie) trzyletni okres, którego długość motywowana była raczej względami politycznymi (nie przekracza bowiem jednej kadencji władz samorządowych) niż ekonomicznymi. Wadą nowej reguły fiskalnej jest również odniesienie oszacowanych środków na spłatę i obsługę zobowiązań do dochodów ogółem (na które składają się zarówno dochody bieżące, jak i majątkowe) zamiast jedynie do dochodów bieżących, co pozwala na manipulowanie wskaźnikiem poprzez uzyskiwanie jednorazowych wpływów wynikających np. ze sprzedaży aktywów majątkowych. Kolejną kwestią jest pewna nieporównywalność rocznego wskaźnika spłat zobowiązań oraz jego limitu określonego przez IWZ. Przy obliczaniu tego pierwszego wlicza się zarówno spłatę kapitału, jak i odsetek, a przy liczeniu drugiego w wielkości nadwyżki bieżącej uwzględnia się jedynie same koszty odsetkowe (stanowiące składową wydatków bieżących). Problemem jest także podwójne liczenie wydatków odsetkowych w konstrukcji algorytmu<sup>5</sup> (co wpływa na obniżenie możliwości zadłużania się JST określonej wielkością wskaźnika).

## Główne konsekwencje IWZ na przykładzie samorządów z województwa lubelskiego

Dla celów oceny rzeczywistej skuteczności i efektywności IWZ jako narzędzia gwarantowania bezpieczeństwa finansowego JST przeprowadzono analizę następstw wprowadzenia na przykładzie samorządów z województwa lubelskiego. Objęła ona lata 2011–2016, co pozwoliło uchwycić zmiany będące skutkiem nowej reguły fiskal-

<sup>5</sup> Bowiem po lewej stronie nierówności określonej w art. 243 UoFP bierze się pod uwagę sumę zadłużenia i kosztów jego obsługi, a po prawej uwzględnia się ponownie koszty obsługi zadłużenia w wielkości wydatków.

nej w stosunku do okresu wcześniejszego. Przeprowadzone badanie pozwoliło na uchwycenie kilku zasadniczych tendencji.

Po pierwsze, po okresie w miarę regularnego w latach 2011–2014 zwiększania zbiorczego zadłużenia jednostek samorządowych zaobserwować można w latach 2015 (zbiorczo w wypadku gmin i powiatów) oraz 2016 (we wszystkich typach samorządów poza miastami na prawach powiatu) spadek ogółu zobowiązań, zarówno w ujęciu absolutnym, jak i w relacji do dochodów budżetowych (tab. 1). Było to następstwem stopniowej poprawy wyników budżetowych (bowiem w roku 2016 sumarycznie JST w województwie osiągnęły dodatnie saldo budżetowe), w tym również systematycznego zwiększania się zagregowanych nadwyżek operacyjnych (tab. 1).

Po drugie, kształtowanie się średniej arytmetycznej będącej podstawą IWZ dla JST w województwie lubelskim pozwala zaobserwować, że nowo wprowadzony wskaźnik zadłużenia dla zasadniczej większości z nich okazał się zdecydowanie mniej korzystny od obowiązującego do końca 2013 r. „15% limitu rocznych spłat zadłużenia”. W latach 2011–2013 dla ponad 90%, a po roku 2014 już dla 100% JST wielkości indywidualnych wskaźników zadłużenia ukształtowały się na poziomie poniżej 15%. Jednocześnie zauważalne jest stopniowe zwiększanie się w badanym okresie odsetka samorządów, dla których IWZ wyniósł mniej niż 5% (tab. 2). W roku 2016 do tej kategorii zaliczało się już 75% ogółu samorządów w województwie, podczas gdy w 2011 r. było to jedynie ok. 50%, co w praktyce oznaczało znaczące zmniejszenie zdolności do spłaty (a przez to również) do zaciągania nowych zobowiązań.

Tabela 1. Kształtowanie się wyniku budżetowego, salda operacyjnego oraz wysokości zobowiązań ogółem zbiorczo w JST woj. lubelskiego (oraz sumarycznie w poszczególnych rodzajach JST) w latach 2011–2016

Rok	JST ogółem		gminy wiejskie		gminy miejsko-wiejskie		gminy miejskie		miasta na pr. pow.		powiaty		woj. lubelskie	
	ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów	ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów	ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów	saldo budżetowe		ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów	ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów	ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów
							ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów						
2011	-613 217	-6,8%	204 627	-6,8%	-39 439	-6,2%	-55818	-5,7%	-192 206	-8,9%	-76 433	-5,2%	-45534	-5,3%
2012	-37 320	-0,4%	68 148	2,2%	2 118	0,3%	-26746	-2,8%	-62 925	-2,7%	46 169	3,2%	-64083	-8,3%
2013	-7 333	-0,1%	70 585	2,3%	5 560	0,8%	10772	1,1%	-66 350	-2,6%	11 907	0,9%	-39807	-4,0%
2014	-458 222	-4,4%	-53 865	-1,7%	-10 687	-1,4%	-5719	-0,6%	-214 093	-8,1%	-20 164	-1,4%	-153694	-11,5%
2015	-266 523	-2,6%	-1 871	-0,1%	9 312	1,1%	6840	0,6%	-94 664	-3,8%	12 346	0,9%	-198486	-17,4%
2016	316 174	2,9%	100 720	2,7%	44 183	4,5%	52175	4,3%	10 303	0,4%	28 467	2,0%	80376	9,8%
saldo operacyjne														
Rok	ogółem (w tys. zł)	liczba JST z deficytem operac.	ogółem (w tys. zł)	liczba gmin wiejskich z deficytem operac.	ogółem (w tys. zł)	liczba gmin miejско- wiejskich z deficytem operac.	ogółem (w tys. zł)	liczba gmin miejskich z deficytem operac.	ogółem (w tys. zł)	liczba miast z deficytem operac.	ogółem (w tys. zł)	liczba powiatów z deficytem operac.	ogółem (w tys. zł)	ogółem (w tys. zł)
2011	515 490	11	204 627	9	36 348	1	67 919	0	56 813	0	58 132	1		91 651
2012	597 181	7	274 507	5	43 624	1	66 439	0	71 361	0	58 631	1		82 619
2013	695 769	0	300 440	0	52 985	0	58 611	0	101 716	0	79 074	0		102 943
2014	684 440	8	271 982	8	60 832	0	75 155	0	104 696	0	77 887	0		93 887
2015	707 223	7	261 476	6	68 210	1	101 334	0	110 030	0	90 781	0		75 391
2016	896 230	3	329 671	1	94 351	0	112 843	1	136 251	0	111 246	1		111 869
zobowiązania														
Rok	ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów	ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów	ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów	ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów	ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów	ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów	ogółem (w tys. zł)	relacja do dochodów
2011	3 185 631	35,3%	844 536	28,4%	213 105	33,3%	317 347	32,3%	1 115 494	51,8%	376 759	25,6%	318 390	37,4%
2012	3 269 804	35,1%	783 143	25,2%	220 381	31,9%	340 556	33,3%	1 199 702	50,5%	330 311	22,9%	395 711	50,9%
2013	3 303 350	34,0%	738 146	23,9%	215 964	30,6%	332 877	33,5%	1 281 168	50,0%	325 715	23,4%	409 480	40,9%
2014	3 759 133	36,1%	780 684	24,1%	226 568	30,4%	336 162	32,6%	1 454 373	54,7%	331 840	22,8%	629 506	47,3%
2015	3 951 581	38,5%	744 467	23,4%	249 354	29,8%	328 456	29,1%	1 545 422	61,3%	326 786	22,6%	757 096	66,3%
2016	3 811 088	34,8%	689 529	18,6%	232 058	23,7%	303 634	24,8%	1 557 162	56,2%	315 402	21,8%	713 303	87,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RIO w Lublinie [2017a].



**Tabela 2. Procentowy rozkład JST w województwie lubelskim ze względu na wielkość trzyletnich średnich określających dopuszczalny poziom spłaty zadłużenia obliczonych zgodnie z art. 243 ust. 1 i 2 UoFP dla lat 2011–2016**

	<b>Rozkład JST w województwie lubelskim (w % ogółu JST) ze względu na wysokość wskaźnika IWZ)</b>					
<b>Wysokość wskaźnika IWZ:</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>poniżej 0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
0–5%	49%	44%	41%	74%	70%	75%
5%–10%	39%	42%	35%	26%	29%	25%
10%–15%	10%	12%	14%	0%	1%	0%
<b>suma 0–15%</b>	<b>98%</b>	<b>97%</b>	<b>90%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>suma powyżej 15%</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>	<b>10%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RIO w Lublinie [2017a].

Po trzecie, konsekwencją opisanego zjawiska stało się zmniejszenie przestrzeni fiskalnej pozwalającej na finansowanie wydatków inwestycyjnych. Z przeprowadzonego badania wynika, że po roku 2014 zarówno zbiorczo dla wszystkich samorządów w województwie, jak i sumarycznie dla ich głównych kategorii (tj. gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i wreszcie samego województwa) mamy do czynienia z ujemną dynamiką inwestycji samorządowych, która w roku 2015 (w stosunku do roku 2014) wyniosła w wypadku ogółu JST w województwie 15,4%, a w roku 2016 – 47,1% [RIO w Lublinie 2017a].<sup>6</sup> W największym stopniu spowolnienie to odczuły gminy miejskie oraz samo województwo.

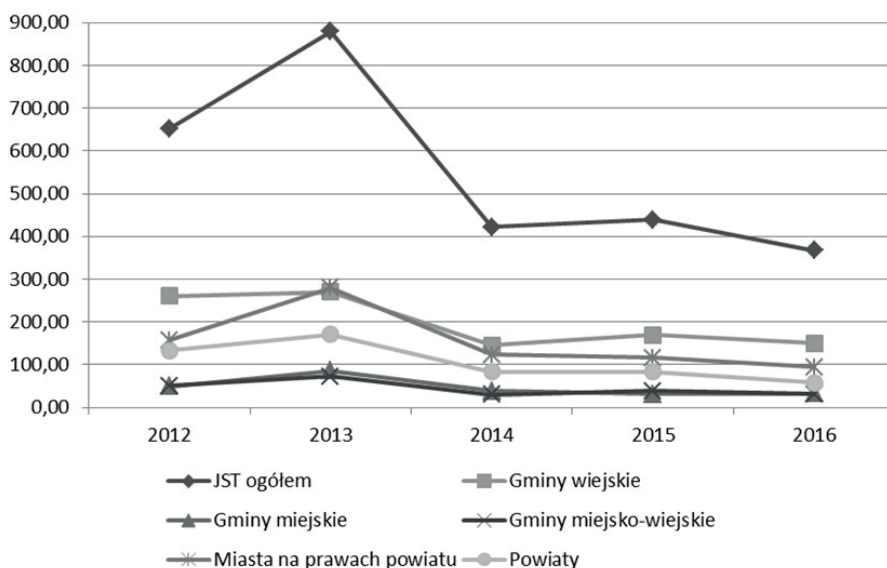
Po czwarte, stojąc przed koniecznością dokończenia wielu rozpoczętych inwestycji oraz dalszego pozyskiwania funduszy europejskich z jednej strony oraz wymogiem spełnienia relacji określonej przez IWZ z drugiej strony wiele samorządów zdecydowało się na rolowanie swoich długów w celu dostosowania struktury i kosztów zadłużenia do tych wyzwań. Z danych zawartych na wykresie 1 wynika, że skala tego zjawiska (wyrażona różnicą między wartością ogółu zobowiązań zwrotnych w posta-

<sup>6</sup> Tak znaczny spadek inwestycji samorządowych – oprócz wprowadzenia IWZ – związany był także z efektem tzw. cyklicznego dołka w rozdysponowaniu funduszy unijnych w związku z nałożeniem się dwóch unijnych perspektyw finansowych (obejmującej lata 2007–2013 oraz 2014–2020). W następstwie tego w 2014 r. doszło do spiętrzenia wydatków w związku z koniecznością szybkiego dokończenia już realizowanych projektów przed upływem ostatecznego terminu wydatkowania funduszy, a lata 2015–2016 to z kolei okres stagnacji związanej z przygotowywaniem programów inwestycyjnych w ramach nowej perspektywy.



ci kredytów oraz wyemitowanych papierów wartościowych zaciągniętych przez badane samorządy w danym roku budżetowym, tj. tzw. potrzeb pożyczkowych brutto, a wielkością rzeczywistego przyrostu długu w tym roku w stosunku do roku poprzedniego, czyli tzw. potrzeb pożyczkowych netto) nasiliła się w ujęciu zbiorczym w latach 2012–2013, zarówno we wszystkich JST w województwie lubelskim, jak i w ich poszczególnych rodzajach. Po roku 2013 działania te uległy pewnemu osłabieniu z niewielkim ponownym natężeniem w roku 2015. Trzeba także dodać, że do rolowania długów samorządowych dochodziło pomimo wyraźnego spadku w tym samym okresie potrzeb pożyczkowych netto, które zbiorczo w wypadku analizowanych JST zmalały z blisko 85 mln zł w roku 2012 do ok. 33,5 mln zł w roku 2013.

**Wykres 1. Zjawisko rolowania zadłużenia (mierzone jako różnica między potrzebami pożyczkowymi brutto a potrzebami pożyczkowymi netto) w JST województwa lubelskiego w latach 2012–2016 (w mln zł)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie RIO w Lublinie [2017a].

Po piąte, jedną z konsekwencji rolowania zadłużenia stało się wydłużanie okresów, na które było ono zaciągane. Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że w latach 2011–2016 zmniejszył się odsetek samorządów, które planowały, że posiadane przez nie zadłużenie zostanie spłacone w okresie do 6 lat (z ok. 42,9% do ok. 31,3%).

Zwiększył się natomiast udział JST, dla których okres całkowitej spłaty długu przekraczać ma 10 lat (z ok. 20% do blisko 30% JST). Z największym wydłużeniem okresu spłaty zadłużenia mamy do czynienia w wypadku miast na prawach powiatu oraz powiatów, a także samego województwa lubelskiego.

**Tabela 3. Procentowy rozkład JST z woj. lubelskiego według okresu całkowitej spłaty długu na podstawie wieloletnich prognoz finansowych sporządzonych do dnia 15 listopada 2010 r. (WPF 2011+) oraz do dnia 15 listopada 2016 r. (WPF 2017+)**

Okres całkowitej spłaty zadłużenia (w latach)	% rozkład JST województwa lubelskiego	
	WPF 2011+	WPF 2017+
od 4 do 6	42,9%	31,3%
od 7 do 10	35,9%	39,5%
od 11 do 15	15,2%	22,6%
od 16 do 20	3,8%	4,1%
od 21 do 25	1,1%	1,6%
od 26 do 30	0,5%	0,8%
pow. 31	0,5%	0,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie RIO w Lublinie [2017b]

Po szóste, skutkiem działań zmierzających do wypełnienia nowej reguły fiskalnej stało się zwiększenie kosztów obsługi długu samorządowego. Tabela 4 przedstawia kształtowanie się średniego oprocentowania długu w JST w województwie lubelskim obliczonego jako relacja wydatków bieżących na obsługę długu w roku  $n$  do pozostającej do spłaty wartości zadłużenia na koniec okresu  $n-1$ . Dla odzwierciedlenia rynkowej ceny pieniądza w wielkości tego oprocentowania wyodrębniono wysokość WIBOR 3M<sup>7</sup>. Pozostałą część oprocentowania (po odjęciu stawki WIBOR 3M) określono jako tzw. marżę banków i instytucji finansowych. Z zaprezentowanych danych wynika, że wprowadzenie poziomu oprocentowania długów dla JST z województwa lubelskiego uległ zmniejszeniu, lecz wpływ na ten spadek miało przede wszystkim znaczące obniżenie w badanym okresie rynkowych stóp procentowych. Natomiast zaobserwować można spory wzrost marż bankowych, które po roku 2013 przekroczyły 1%, przy czym w największym stopniu dotyczyło to samego województwa lubelskiego, gdzie przewyższały one nawet 3%.

<sup>7</sup> Na podstawie WIBOR 3M jest zazwyczaj indeksowane oprocentowanie kredytów udzielanych jednostkom samorządowym. Pod uwagę wzięto średnią arytmetyczną ze stawek WIBOR 3M według stanu na ostatni dzień grudnia w każdym z analizowanych lat.

Tabela 4. Średnie oprocentowanie zadłużenia dla JST w woj. lubelskim w latach 2011–2016

Wyszczególnienie	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>koszty obsługi długu ogółem, w tym:</b>	<b>5,0%</b>	<b>5,1%</b>	<b>4,1%</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,0%</b>	<b>3,3%</b>
WIBOR 3M	4,5%	4,9%	3,0%	2,5%	1,7%	1,7%
marża	0,5%	0,2%	1,1%	1,3%	1,2%	1,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Lublinie [2017a] oraz stawek WIBOR 3M publikowanych przez ACI Polska [2017].

## Zakończenie

Podsumowując, należy stwierdzić, że IWZ okazał się dość skutecznym narzędziem krótkookresowej poprawy sytuacji budżetowej jednostek samorządowych w województwie lubelskim, niemniej odbyło się to kosztem pojawieniu się wielu negatywnych zjawisk, które znacząco zmniejszają jego efektywność jako narzędzia gwarantowania bezpieczeństwa finansowego. Zaliczamy do nich przede wszystkim znaczące osłabienie tempa wydatków inwestycyjnych, co w wypadku województwa o najniższym PKB na mieszkańca w Polsce zagraża dalszym pogłębieniem już istniejących znacznych zapóźnień rozwojowych. Negatywnie ocenić należy także praktykę rolowania zadłużenia, której skutkiem jest wzrost kosztu finansowania zewnętrznego (w efekcie zwiększenia marż i prowizji od nowych umów pożyczkowo-kredytowych), który wraz z wydłużeniem okresów spłaty zobowiązań może w przyszłości wpłynąć na przyrost długu samorządowego, a nawet prowadzić do spirali zadłużenia.

## Bibliografia

**ACI Polska (2017)**, *Stowarzyszenie Rynków Finansowych*, <http://acipolska.pl/> [8.05.2017].

**Bitner M. (2013)**, *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego (w wybranych krajach OECD) – analiza prawnoporównawcza*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2.

**Buiter W. H. (1985)**, *A Guide to Public Sector Debt and Deficits*, „Economic Policy”, Vol. 21 (November).

**Cichocki K. (2013)**, *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, Polska Akademia Nauk, Instytut Badań Systemowych, Warszawa.

**Dafflon B. (2002)**, *Capital expenditure and financing in the communes in Switzerland*, [w:] *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, B. Dafflon (red.) *Studies in Fiscal Federalism and State – Local Finances Series*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton.

**Filipiak B.Z. (2016)**, *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Wiadomości Statystyczne” nr 11(666).

**Gołębiowski G. (2008)**, *Dług publiczny*, [w:] B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, t. 2, WN PWN, Warszawa.

**Jastrzębska M. (2009)**, *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 4.

**Marchewka-Bartkowiak (2010)**, *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” nr 7(32).

**Poniatowicz M, Salachna J.M., Perło D. (2010)**, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Business, Warszawa.

**Raczkowski K. (2012)**, *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla zarządzania nim w XXI w.*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer Bussiness, Warszawa.

**RIO w Lublinie (2017a)**, Wykonanie budżetów JST – dane liczbowe z lat 2011–2016, publikowane na stronach internetowych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, <http://www.lublin.rio.gov.pl>, [31.05.2017].

**RIO w Lublinie (2017b)**, *Dane z Wieloletnich Prognoz Finansowych JST województwa lubelskiego z roku 2011 i 2016*, udostępnione w formie baz danych jako informacja publiczna na wniosek złożony w dniu 16 maja 2016 r.

**Sutherland D., Price R., Joumard I. (2005)**, *Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact*, „OECD Economics Department Working Papers”, No. 465.

**Symansky, S., G. Kopits (1998)**, *Fiscal policy rules*, *International Monetary Fund*, Washington, D.C., „IMF Occasional Paper”, 162.

Ustawa z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych [Dz.U. z 2005 nr 249 poz. 2104].

**Wiewióra M. (2009)**, *Prawne ograniczenia w zaciąganiu kredytów i pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań stosowanych w wybranych krajach europejskich*, „Materiały i Studia Narodowego Banku Polskiego”, Zeszyt nr 239, Warszawa.

**Wójtowicz K. (2013)**, *Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE*, [w:] *Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym*, red. R. Broń, B. Bał-Domańska „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 280, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, Wrocław.

**Dominika Tchórzewska\***

Akademia Sztuki Wojennej

Wydział Bezpieczeństwa Narodowego

## **Przedsiębiorczość i zarządzanie w wieku neokolonializmu cyfrowego: szanse i zagrożenia dla Polski w XXI w.**

### **Entrepreneurship and Management in the Age of Digital Neocolonialism: Opportunities and Threats for Poland in the 21st Century**

**Abstract:** The work deals with a very important and up-to-date problem, namely the development of entrepreneurship and the efficient management while being under the influence of digital neo-colonialism. In particular, attention has been paid to reasons of digital neocolonialism, including the Big Data phenomenon, the concentration of world capital in the hands of a few economic entities, the monopolisation of the Internet, the emigration of educated Poles to technological metropolis, etc. An attempt was made to define Poland's place in the digital race from the point of view of economic security, as well as opportunities and threats of development and directions of desired growth of entrepreneurship in the society of information. Attention was paid to the necessary development conditions, such as the elimination of fiscal barriers, financial outlays for new technology areas, education paths for the participants of the economic life, etc. The analysis presents a catalog of examples of Poland's problems under threat of digital neo-colonialism.

**Key-words:** Digital neocolonialism, new technologies, information society, electronic economy, Internet, Big Data, economic security; Civilization security

\* djablonska@gmail.com

## Wprowadzenie

Neokolonializm cyfrowy to nowy proces w przestrzeni społeczno-gospodarczo-politycznej nieodłącznie związany z rozwojem Internetu – największej nowej technologii ostatniej dekady XX w. [Goban-Klas 2005, s. 156]. Polska, jako kraj korzystający z internetowej rewolucji, jest niewątpliwie otwarta nie tylko na szanse, lecz także na zagrożenia z tego wynikające. Z jednej strony technologie informatyczne mogą być dźwignią rozwoju gospodarczego poprzez wzrost PKB i wydajność pracy w Polsce [Piątkowski 2004]. Z drugiej strony w pogoni za nowoczesnością niepostrzeżenie może umknąć jedno z najważniejszych dóbr społecznych – wolność. Zasadniczym celem artykułu jest pokazanie wyników studiów i badań w zakresie stanu neokolonializmu cyfrowego w Polsce na tle Europy i świata, bezpieczeństwo ekonomiczne Polski oraz wskazanie możliwych kierunków rozwoju Polski, szczególnie w obszarze przedsiębiorczości i zarządzania.

Aby zrozumieć specyfikę neokolonializmu cyfrowego, niewątpliwie należy sięgnąć do zjawiska kolonializmu w ujęciu klasycznym, czyli rozciągnięcia politycznej dominacji przez ośrodki rozwinięte gospodarczo nad zacofanymi obszarami zamorskimi, która była następstwem wielkich odkryć geograficznych. Jednak prawdziwy rozkwit kolonializmu przyniosła dopiero XIX-wieczna wielka rewolucja przemysłowa [Mazurczak 2016, s. 133]. W literaturze o kolonializmie mówi się w kontekście podboju, zaboru, uzależnienia i eksploatacji [Kieniewicz 1986, s. 13]. Wiąże się on z długotrwałymi przejawami przymusu politycznego, prawnego, gospodarczego, ideologicznego, militarnego i kulturowego państw silniejszych wobec krajów i społeczeństw słabszych [Golka 2009, s. 442].

Dla podbitych ludów i cywilizacji kolonializm oznaczał nie tylko ich ekonomiczną eksploatację, dewastację lokalnych struktur politycznych, społecznych, ekonomicznych, lecz także fizyczną eksterminację. Tym, co przeżyli, przynosił kres samostanowienia o własnym społeczeństwie, kres cywilizacji rozumianej jako wypracowanej przez dziesiątki, a nawet setki lat własnej metody życia zbiorowego, jak ujmuje to polihistor Feliks Koneczny [Koneczny 1991, s. 12]. O tym, z jak dalekosiężnymi konsekwencjami zmagają się kolonizowane społeczności, świadczy m.in. fakt, że nawet uzyskanie niepodległości politycznej nie przynosi kresu kolonializmu. Zazwyczaj zostaje nienaruszona jego istota, czyli kontrola przez metropolię wymiaru polityczno-prawnego, ekonomicznego i społeczno-kulturowego kolonizowanych społeczeństw. Do dziś dawne kolonie dźwigają jarzmo niewoli w postaci neokoloniali-

zmu, będąc zapleczem gospodarczym niegdyś metropolii [Mazurczak 2016, s. 134].

## **Neokolonializm cyfrowy**

Rewolucja cyfrowa, której jesteśmy świadkami, sprawiła, że współczesny kolonializm przybiera nową, niebezpieczną postać cyfrowej ekspansji. Na jej zgubne skutki wskazuje Andrzej Zybertowicz wraz ze współpracownikami w analizie „Samobójstwo Oświecenia: jak neuronauka i nowe technologie pustoszą ludzki świat” (2015), dowodząc, że współczesne społeczeństwa stoją u progu nowej epoki kolonialnej. Towarzyszy jej kolejna rewolucja przemysłowa, tzw. 4.0, możliwa dzięki komputeryzacji procesów wytwórczych, powszechnemu dostępowi do Internetu, obniżeniu kosztów przechowywania danych, mobilności urządzeń, badaniom nad sztuczną inteligencją [Gracel 2016, s. 6].

Kolonizacja cyfrowa tym różni się od tradycyjnej, że dotyczy już nie tylko krajów zacofanych cywilizacyjnie, lecz także społeczeństw rozwiniętego Zachodu. Do takiej kolonizacji nie potrzebna jest agresja militarna. Zastępuje ją niepozorna i zakamuflowana ekspansja, którą kolonizowani są w stanie przyjąć z otwartymi rękami jako zdobycz cywilizacyjną. Bez formalnego nacisku politycznego, zachowując niepodległość, bezwiednie stają się zapleczem gospodarczym wpływowych metropolii. Na miejscu dawnej gospodarki powstaje nowy, uzależniony od międzynarodowych koncernów ekosystem na kształt i podobieństwo neokolonializmu [Bénilde 2015].

Neokolonializm cyfrowy przejawia się m.in. w zjawisku Big Data, czyli ogromnych baz danych pozyskiwanych od każdego użytkownika sieci, będących w posiadaniu nielicznych podmiotów – państwowych (takich jak amerykańska National Security Agency) bądź prywatnych (jak Google czy Facebook). Na ich podstawie możliwe jest budowanie modeli wzorców zachowań rynkowych, finansowych, sympatii politycznych, mobilności przestrzennej [Zybertowicz 2016]. Zjawisko Big Data definiuje się jako połączenie: Volume (ogromna ilość danych), Variety (ich zróżnicowanie), Velocity (pozyskiwanie i przetwarzanie danych w bardzo szybkim tempie), Value (osiąganie dzięki nim konkretnych korzyści) [Waszewski 2015, s. 243, Korol, Szczuciński, 2009].

Dzięki opracowywanym algorytmom bazy Big Data można wykorzystać nie tylko do eksploatacji ekonomicznej, lecz także do stworzenia systemów automatycznego nadzoru społeczeństw, a co za tym idzie – sterowania społecznymi procesami. Taki



kierunek rozwoju neokolonializmu ujawniony został na łamach prasy w 2013 r. przez Edwarda Snowdena, byłego pracownika CIA i zleceniobiorcę NSA, który ujawnił część tajemnic amerykańskiego programu szpiegowskiego dotyczącego międzynarodowej inwigilacji społeczeństw – PRISM. Okazało się, że zaangażowane są tam koncerny takie jak Microsoft, Apple, Google, Facebook, Yahoo czy Skype [Ball, Rushe 2013], produkujące najpopularniejsze narzędzia komunikacji cyfrowej, masowo wykorzystywane także przez Polaków.

Kluczowym problemem zjawiska neokolonializmu cyfrowego staje się analityczna wiedza o danym społeczeństwie, która jest ulokowana w prywatnych zasobach międzynarodowych koncernów i obcych państw. Wiedza, która jest codziennie sprzedawana za niską cenę doraźnych ułatwień w codzienności – korzystania z zasobów Internetu, komunikacji cyfrowej, smartfonów, płatności elektronicznych, możliwości, jakie oferuje cyfryzacja w służbie zdrowia – staje się narzędziem kontroli, manipulacji i panowania tych, którzy ją gromadzą [Goban-Klas, Sienkiewicz 1999]. Podczas gdy jedne państwa i podmioty gospodarcze mają dostęp do platform technologicznych i posiadają środki, aby tę wiedzę wykorzystać, inne kraje stają się bezradnie uległe w obliczu nowych form władzy [Marody, Nowak 2006].

## Kierunki rozwoju

Drogą rozprzestrzeniania się neokolonializmu cyfrowego jest Internet. Dzięki niemu szybko postępuje proces digitalizacji rzeczywistości, czyli tworzenia nowej struktury świata [Zybertowicz 2015, s. 200]. Masowo używane inteligentne urządzenia gospodarstwa domowego, pojazdy, inteligentne budynki składają się na wizję przyszłych metropolii. Pierwsze w stu procentach inteligentne miasto – Songdo – buduje Korea Południowa. Naszpikowane jest ono kamerami i czujnikami monitorującymi oraz reagującymi na temperaturę, przemieszczanie się mieszkańców, ruch uliczny, a nawet przecieki z rur, które można zdalnie eliminować [Kitchin 2016]. Wiele tradycyjnych miast takich jak Londyn, Dubaj, Tel Awiw-Jafa również dostosowuje infrastrukturę, chcąc być „bardziej inteligentnymi”. Coraz więcej działań i warunków istotnych dla ludzkiego życia jest poddawana algorytmom matematycznym, czyli zautomatyzowanym i bezosobowym procedurom [Zybertowicz 2015, s. 201; Tadeusiewicz 2002].

Właśnie robotyka to kolejna dziedzina nauki będąca generatorem zmian społecznych. Wykorzystywana w zaawansowanych procesach produkcji, w zastępowaniu

niu człowieka – na przykład w obowiązkach domowych – może także naśladować obecność rozumiejących nas istot. Roboty humanoidalne umiejące odczytać ludzkie emocje po wypuszczeniu z linii produkcyjnej błyskawicznie znajdują swoich nabywców. Pepper zbudowany przez korporację Aldebaran został wyposażony w życzliwość, zaangażowanie, miły głos, a nawet w opiekuńczy dotyk. Historia generacyjnie wcześniejszego pieska Aido stała się dowodem na to, jak łatwo człowiek przyzwyczaja się do robotów towarzyszących mu w jego codzienności. Po tym, jak ogłoszono zamknięcie linii produkującej części zamienne dla Aido, wielu Japończyków, którym maszyny się zepsuły, przeżyło autentyczną żalobę po utracie przyjaciela [Marczak 2015]. Rozwój robotyki stanowi pole do manipulacji marketingowych, propagandowych oraz politycznych. Każde z urządzeń na stałe podłączonych do sieci w czasie rzeczywistym może przekazywać intymne dane o stanach emocjonalnych człowieka [Zybertowicz 2015, s. 203].

Gałęzią naukową, w którą na potęgę inwestują państwa dokonujące ekspansji cyfrowej, jest neuronauka zajmująca się badaniami nad mózgiem i umysłem, dostarczająca narzędzi umożliwiających uruchomienie nowych procesów przemiany społecznego świata. Głęboka ingerencja w ludzki mózg, oddziaływanie na jego fizyczne i chemiczne procesy otwierają perspektywę ręcznego sterowania emocjami, pamięcią, wiedzą, a nawet świadomością i tożsamością. Neuronauka z jednej strony pomaga w rewolucyjnych odkryciach medycznych, np. w leczeniu ciężkich chorób takich jak parkinson, z drugiej strony staje się kluczem do manipulacji ludzką egzystencją [Waszewski 2015, ss. 61–63].

Z rewolucją cyfrową niewątpliwie łączy się rozwój biotechnologii, dzięki której mogą być kreowane i wprowadzane w bieg życia społecznego nowe formy życia biologicznego. Jedną z najbardziej wpływowych osób w tej kwestii, J. Craig Venter, twierdzi: „Nie istnieje taki aspekt ludzkiego życia, który nie posiadałby potencjału bycia totalnie przekształconym przez te technologie w przyszłości” [cyt. za Zybertowicz 2015]. Venter to naukowiec i milioner, który jest autorem pierwszego sztucznego życia w historii – mikroba stworzonego na podstawie komputerowego kodu i zdolnego do rozmnażania się [Gibson, Gwynedd, Benders, Andrews-Pfannkoch, Denisova i in. 2008, ss. 1215–1220]. Podobne genomiczne badania prowadzą naukowcy skupieni wokół Synthetic Genome Project. Na razie stworzyli jedną trzecią sztucznych genów drożdży, które są organizmami znacznie bardziej skomplikowanymi niż bakterie. Zapowiadają, że za dekadę prawdopodobnie uda się już stworzyć pierwsze ludzkie syntetyczne DNA [Kossobudzka 2017].

Podsumowując – to, co jeszcze kilka lat temu budziło kontrowersje, czyli klonowanie organizmów żywych, wykorzystanie ludzkich embrionalnych komórek macierzystych czy powszechnie stosowane dziś *in vitro*, jest zaledwie lekka rozgrzewka przed znacznie śmielszymi krokami. W istocie biotechnologia dąży do przekształcania całej sfery biologicznej z równą łatwością jak czyni to człowiek z wirtualną rzeczywistością.

Jednym z najmodniejszych obszarów badań jest też nanotechnologia zajmująca się konstruowaniem mikroskopowych obiektów, których co najmniej jeden wymiar jest mierzony w nanometrach, czyli jednomiliardowych metra. Tworzone struktury na poziomie atomów i cząsteczek dzięki precyzyjnej budowie molekularnej pozwalają na uzyskiwanie rozmaitych materiałów o pożądanych właściwościach mechanicznych. Obiekty te dają niewyobrażalne dotychczas możliwości techniczne. W 2016 r. naukowcy z Uniwersytetu w Stuttgarcie, wykorzystując możliwości precyzyjnego druku 3D, w kilka godzin skonstruowali kamerę mniejszą od ziarenka soli. W przyszłości umieszczona np. w ciele może zostać wykorzystana do medycznej diagnostyki. Z kolei uczeni z Montrealu starają się wykorzystać bakterie jako nośniki leku w chemioterapii, który trafia bezpośrednio do komórek rakowych. Rozwój nanotechnologii, szczególnie w naukach medycznych, jest oczekiwany z niecierpliwością, jednak perspektywa swobodnego penetrowania wnętrza ludzkiego organizmu przez nanoorganizmy i nanomaszyny urealnia proces cyborgizacji człowieka, czyli wspomagania jego sprawności fizycznych, funkcji poznawczych, a nawet sterowania reakcjami emocjonalnymi przez technologiczne implanty [Klichowski 2014, s. 156].

Najwyższą znaną człowiekowi formą automatyzacji staje się sztuczna inteligencja, na razie wykorzystywana do wyspecjalizowanych zadań, takich jak gra w pokera, prowadzenie samochodu, naprowadzanie rakiet i dronów na cel, systemy nadzoru czy rozwiązania stosowane w technologii „inteligentnych domów”. Część badaczy i futurystów podkreśla, że na dalszych etapach rozwoju technologia sztucznej inteligencji będzie w stanie samodzielnie poznawać świat i programować własny rozwój, co może wywołać procesy zachodzące poza kontrolą człowieka i zagrażające jego bytowi [Klichowski 2014; Sienkiewicz 2008–2009].

## Miejsce Polski w cyfrowym wyścigu

Internet w ciągu kilku lat zrewolucjonizował życie polskiego społeczeństwa. Według raportu GUS od 2016 r. już ponad 80% gospodarstw domowych w Polsce

posiada dostęp do internetu, a wskaźnik ten cały czas rośnie [GUS 2016]. W lutym 2017 r. multimedialny operator telekomunikacyjnego INEA zlecił ankietę, z której wynika, że ponad 37% Polaków jest nieustannie online, nawet jeśli aktywnie nie korzysta z Internetu, a ponad 90% osób przyznaje, że Internet ułatwia utrzymywanie kontaktów z bliskimi. Co piąty Polak twierdzi, że dzień bez Internetu to dzień stracony, a tylko co trzeci nie widzi problemu w wylogowaniu się z sieci na dłuższy czas [INEA 2017].

Ciekawy obraz polskiego społeczeństwa wyłania się z raportu przygotowanego w 2016 r. przez McKinsey & Company, przedstawiającego kluczowe trendy i zwyczaje „cyfrowych Polaków”. Raport dotyczy 20 mln osób w wieku od 15 do 64 lat, które mają dostęp do Internetu. Średnio każda z nich jest podłączona do sieci przez 6 godzin dziennie, dla połowy Internet jest codziennym źródłem informacji, 55% robi zakupy przez Internet, 60% zapisало swoje dane płatnicze na stronach internetowych lub w aplikacjach, a dzieci ponad 40% cyfrowych Polaków dysponują własnym tabletem. Ponadto cyfrowy Polak na komunikację za pomocą Internetu poświęca trzy razy więcej czasu niż na rozmowy telefoniczne i wysyłanie SMS-ów. Internet zdominował kanały komunikacyjne i przepływ informacji. Proces postępuje i coraz więcej elementów życia cyfrowi konsumenci przenoszą do sieci [McKinsey & Company 2016].

Ogrom prywatnych, a często wrażliwych danych Polacy zostawiają w Internecie, płacąc nimi za wygodę i oszczędność czasu. Prym w zbieraniu danych wiedzie grupa Google. Według badania Gemius/PBI za luty 2017 przyciąga ona ponad 26 mln polskich internautów, którzy za jej pomocą poszukują informacji w sieci. To jej aplikacje decydują więc, które adresy zostaną zaprezentowane poszukującej osobie jako najtrafniejsze i najbardziej interesujące.

Drugim cyfrowym gigantem jest portal społecznościowy Facebook, który w tym samym czasie przyciągnął ponad 22,5 mln użytkowników (zarejestrowanych jest 15,5 mln polskich kont) [Sotrender 2016]. Firma Marka Zuckerberga z jednej strony zbiera i analizuje wszelkie informacje, które internauci umieszczają na swoich kontach, z drugiej strony przetwarza dane, np. o lokalizacji, z której zostały wrzucone posty i zdjęcia, a także to, jakiego rodzaju treści użytkownik przegląda i jak na nie reaguje. Ponadto gromadzi dane kontaktowe podczas synchronizowania i importowania z dowolnego urządzenia, dzięki czemu ma dostęp do informacji o osobach, które nie są użytkownikami facebookowej społeczności. Zbiera również dane z komputerów, telefonów komórkowych i wszystkich innych urządzeń, na których instalowane są aplikacje lub w inny sposób korzysta się z usługi [Nowak 2017].

Szpiegowanie polskiego społeczeństwa zatacza coraz szersze kręgi za pomocą rosnącej popularności smartfonów, a tydzień ze smartfonem wystarczy, by dowiedzieć się o jego użytkowniku prawie wszystkiego. „Komputer Świat” przygotował, na podstawie prawdziwych danych, symulację zbierania informacji przez smartfonowe aplikacje, z których można stworzyć całkiem dokładny profil użytkownika – jak się nazywa, gdzie mieszka, ile ma lat, gdzie bywa, jak się odżywia, w jakiej jest formie psychicznej, czy pracuje w biurze czy poza nim, czy jest efektywnym pracownikiem, czy jest wysportowany, czy może cierpi na nadwagę, jakie ma wykształcenie i zainteresowania, z kim się kontaktuje, czy jest odważny, czy obawia się ryzyka, czy jest w związku małżeńskim i jakie ma relacje z małżonkiem, czy ma lub zamierza mieć romans, czy potrafi się skupić [Komputer Świat 2015].

## Nikłe nakłady państwa polskiego na wspieranie nowych technologii

Obecnie Polska na badania i rozwój przeznacza ok. 1% PKB, co daje jej 37. miejsce na świecie. Innowacje wprowadza 13% polskich firm, czyli trzykrotnie mniej niż średnia Unii Europejskiej [Poszytek 2017]. Współpraca ośrodków naukowych i biznesu właściwie raczkuje, dlatego transfer innowacji i ciekawych rozwiązań z laboratoriów i parków technologicznych do przedsiębiorstw jest niezadowalający. W raporcie na temat barier współpracy przedsiębiorców i ośrodków naukowych, który powstał ponad 10 lat temu (2006 r.), przedstawiciele biznesu wskazywali m.in. na brak dostatecznych zachęt (np. podatkowych) ze strony władz, zbyt wysoką cenę współpracy oferowaną przez ośrodki naukowe, brak informacji na temat konkretnych możliwości nawiązania współpracy i korzyści z niej wynikających, nieznajomość przez środowiska naukowe realiów biznesowych, bariery prawne, a także biurokrację [MEN 2006, s. 28]. Dziś sytuacja niewiele się zmieniła. Ulga podatkowa na badanie i rozwój, programy wsparcia dla biznesu i uczelni przynoszą niezadowalające rezultaty. Skomplikowane formalności, ryzyko niepowodzenia i wysokie koszty współpracy, a także brak skutecznej drogi komunikacji na linii naukowiec–przedsiębiorca wciąż stanowią problem rozwojowy dla Polski [Cyran 2015]. Choć sukcesy zachodnich korporacji pokazują, że nauka może skutecznie stymulować rozwój innowacji w biznesie, to aż połowa polskich przedsiębiorców nie widzi żadnej korzyści we współpracy z nauką [Deloitte 2016]. Dekada rozkwitu nowych technologii stanowi lata świetlne dla rozwoju. Właśnie je straciliśmy.

## Odpyływ potencjału ludzkiego

Polska wciąż posiada najważniejsze ogniwo rozwoju cyfrowego – potencjał ludzki. Jesteśmy krajem słynącym z fachowców. Wielu z nich współpracuje ze światowej renomy instytucjami naukowymi, jak choćby NASA. Przykładem niech będzie polska Astronika, która powstała w 2013 r. z inicjatywy grupy rodzimych inżynierów zajmujących się mechaniką precyzyjną do zastosowań kosmicznych. To ona wygrała przetarg na wykonanie podsystemu do misji InSight, mającej na celu zbadanie właściwości marsjańskiego gruntu. Polacy skonstruowali penetrujący robot Kret, który ma się wwiercić w marsjański grunt na głębokość 5 m, aby dokonać pomiarów. Żadne inne urządzenie na żadnej planecie lub planetoidzie nie wbiło się do tej pory tak głęboko pod jej powierzchnię. Kret pokonał w testach porównawczych konkurencyjne urządzenia niemieckie. Penetrator został jednak skonstruowany na zlecenie Niemieckiej Agencji Kosmicznej (DLR) i właśnie dzięki niej wszedł do programu NASA [PAP 2017].

O tym, jaki ogrom potencjału ludzkiego przecieka Polsce przez palce, świadczy choćby historia Grono.net – serwisu społecznościowego, który wyprzedził Facebooka. W tym samym czasie, kiedy Mark Zuckerberg pisał pierwszą wersję swojego portalu – w Polsce trzech młodych przyjaciół, opierając się na węgierskim projekcie naukowym wiw.hu, kończyło tworzyć własny serwis społecznościowy. W 2006 r., po dwóch latach funkcjonowania, Grono.net przekroczyło milion użytkowników i wszystko wskazywało na to, że będzie rosło w siłę i pozostanie niekwestionowanym liderem. Jego właściciele podejmowali też próby ekspansji międzynarodowej. Na temat upadku Grona krążą legendy. Pewne jest, że dwóch twórców serwisu znalazło się w szczycie popularności portalu poza biznesową burtą, a w trzy lata potencjał Grona został skonsurowany. Trzeci pomysłodawca i główny programista portalu wyemigrował do Kalifornii. Dla kontrastu Facebook świetnie się rozwija, ma wartość około 250 miliardów dolarów, a jego twórca pozostaje jedną z najbardziej wpływowych postaci biznesu cyfrowego [Staśkiewicz 2015].

W panteonie światowych wynalazców Polacy potrafią zajmować wysokie miejsca. Twórca jednej z najważniejszych koncepcji inżynierskich XX w. – Internetu – Paul Baran nieprzypadkowo ma polsko brzmiące nazwisko. Urodził się w latach 20. w Grodnie, w rodzinie poleskich Żydów. Ale to właśnie „genowi polskości” – jak twierdził w wielu wywiadach – przypisywał nieszablonowe myślenie i umiejętność szukania nieoczywistych rozwiązań [Michalik 2017]. Jak pokazuje historia Barana, „gen pol-

skości”, aby przyniósł przełomowe rezultaty, musi jednak wzrastać na odpowiednim gruncie i być właściwie pielęgnowany. Wizjoner z Polski swą koncepcję sieci stworzył w ośrodku badawczym lotnictwa amerykańskiego – RAND w Santa Monica – i mógł ją rozwijać przy wsparciu amerykańskich władz. Ponadto z powodzeniem umiał się zająć biznesem, tworząc niewielkie, ale dobrze prosperujące firmy związane z branżą telekomunikacyjną [PAP 2011]. W polskiej historii nie brak także wielkich przegranych. Jacek Karpiński był genialnym konstruktorem, jednak słabym biznesmenem. W czasach, kiedy komputery swoją wielkością przypominały szafy, czyli pod koniec lat 60., zaprojektował mieszczący się w walizce minikomputer. Robot sterowany głosem, ręczny skaner do czytania tekstu czy wreszcie aplikacje do rozpoznawania i zapisu mowy ludzkiej to inne wynalazki Karpińskiego, które mogły się stać technologicznym przełomem przynoszącym naukowcowi sławę i pieniądze. Spaliły jednak na panewce [Polska the Times 2013].

Polskie zdolności chętnie są wykorzystywane przez kapitał zagraniczny. Biorąc pod uwagę samą działkę IT, w rankingach oceniających umiejętności programistyczne Polacy zajmują trzecie miejsce na świecie, ustępując jedynie Chińczykom i Rosjanom. Takie dane przekazał HackerRank – serwis analizujący sytuację branży IT, ale także rekrutujący portal, z którego korzystają światowi giganci jak Facebook [HackerRank 2016].

Po blisko 30 latach budowania niepodległej państwowości Polska traci wielu zdolnych, wysoko wykwalifikowanych specjalistów, którym nie jest w stanie zaoferować wysokich zarobków, a przede wszystkim możliwości rozwoju naukowego, co gwarantują mocarstwa gospodarcze. Procesy globalizacji, rozszerzanie zasięgu międzynarodowych korporacji biznesowych będą to zjawisko tylko pogłębiać [Gawrycki 2010].

## Zagrożenia dla przyszłości Polski

Rewolucja cyfrowa, jakiej jesteśmy świadkami, zwiastuje nowe formy zagrożeń dla polskiej państwowości. Postępy technonauki pokazują, że przyświecające na początku badań nad jej rozwojem cele poznawcze i medyczne wraz z przełomowymi odkryciami zmieniają się w cele polityczne [Zybertowicz 2015, s. 434]. Nowy typ władzy, który wyłania się w efekcie zjawiska Big Data i koncentracji kapitału finansowego w rękach nielicznych podmiotów, rodzi pytania o przyszłość Polski, bezpieczeństwo ekonomiczne, tożsamość jej społeczeństwa i trwałość naszej cywilizacji, czyli meto-

dy życia społecznego wypracowanej przez wieki przez pokolenia Polaków [Koneczny 2002].

Entuzjaści nowych technologii uważają, że rozwój Internetu przyczynia się do doskonalenia demokracji. Afirmują transparentność osiągalną dzięki wykorzystaniu przez obywateli np. smartfonów do kontrolowania polityków poprzez śledzenie, dokumentowanie i upublicznianie w sieci nadużyć władzy [Krastew 2013, ss. 46–48]. Iwan Krastew, bułgarski politolog, mówi o transparentności jako nowej religii politycznej, której wyznawcami zostają także przedstawiciele demokratycznych rządów. Transparentność, jak się okazuje, to panaceum tylko z pozoru. Z jednej strony zalewanie ludzi informacjami jest od dawna sprawdzoną metodą wprowadzania odbiorców w stan niewiedzy [Krastew, ss. 49–51]. Z drugiej strony nurt transparentności dotyczy głównie demokratycznie wybranych przedstawicieli, a rosnąca władza, jaką posiadają podmioty niewybieralne, np. międzynarodowe korporacje dysponujące skoncentrowanym kapitałem, uzależniające konsumentów od rosnących wpływów, których działalność często okrywa prawo tajemnicy handlowej, pozostaje niekontrolowana. Można z tego wnioskować, że władza wybierana przez obywateli – kadencyjna i rozproszona – jest na dużo słabszej pozycji niż władza gigantów gospodarczych [Bakan 2006, s. 78; Castells, Himanen 2016].

W globalnych przemianach społecznych niekoniecznie musi się zrealizować kreślona przez wielu futurystów, naukowców i publicystów apokaliptyczna wizja sztucznej inteligencji, która będzie nadzorowała ludzi ponad państwami i niekontrolowana przez nikogo dyktowała warunki ludzkiej egzystencji [Klichowski 2014, ss. 123–130]. Biorąc pod uwagę podejście indukcyjne, dużo bardziej realna, gdyż mająca swe odpowiedniki w nie tak dawnej przeszłości, wydaje się budowa państwa totalitarnego przez ośrodek władzy kierowany przez realnych ludzi, którzy posiadają odpowiednie środki, aby realizować jakąś utopijną wizję rzeczywistości. Nie oznacza to, że takie działania nie będą wykorzystywać dostępnych już dziś mechanizmów sztucznej inteligencji. Społeczne zmiany mogą być przeprowadzane także pod płaszczykiem działania nieokiełznanej sztucznej inteligencji. Wszakże, jak odnotowują teoretycy kultury, utopian propensity, czyli skłonność utopistyczna, przejawiająca się w intensywnym poszukiwaniu uniwersalnych recept na idealne życie społeczne, jest domeną ludzkiej egzystencji [Kiereś 2000, s. 59]. Kluczem do rozwiązania zagadki, jak bardzo prawdopodobna jest realizacja apokaliptycznego scenariusza, wydaje się nie szybkość technologicznego rozwoju, ale wizja człowieka i świata, jaka mu przyświeca [Kiereś, s. 68].



## Wizja człowieka i społeczeństwa

Sercem łacińskiej cywilizacji, która nadała główny kierunek rozwoju polskiego społeczeństwa, jest człowiek-osoba jako naturalny probierz celowości życia społecznego [Krąpiec 2005]. Rozumną naturę ludzką w dużym skrócie można określić jako zespół potencjalności życia osobowego, czyli poznanie, miłość, wolność, które poprzez aktualizację budują osobowość każdego człowieka. Ta aktualizacja odbywa się we współpracy z innymi ludźmi. Z jednej strony osoba ludzka jest wyniesiona ponad społeczeństwo i państwo, z drugiej strony, żyjąc wewnątrz społeczności, ma ona obowiązek poświęcenia się dla drugich [Kiereś, 2000, ss. 91–92].

W aktualnym procesie przemian społeczeństwa zaobserwować można radykalny odwrót od takiej wizji natury ludzkiej. Biorąc pod uwagę kierunki naukowo-technologicznego rozwoju, człowiek staje się przedmiotem poznawczych zabiegów, jest ostatecznie zinstrumentalizowany. Wykorzystywany system naukowego poznania kieruje się wiedzą dotyczącą tego, jak „użyć” człowieka do wyznaczonych celów [Krąpiec 2002, ss. 14–15]. Mając do dyspozycji zaawansowane możliwości technologiczne, pokusa stworzenia „rajskiego społeczeństwa”, według wyśnionej idei, może być nieodparta.

Czy do realizacji takich pomysłów jest nam daleko? Przykładem niech będzie manifest Marka Zuckerberga, twórcy Facebooka, opublikowany w pierwszym kwartale 2017 r. Nawołuje w nim do stworzenia nowej, cyfrowej cywilizacji odpowiadającej realiom XXI w. Obok postulatów angażowania się w sprawy lokalnych społeczności, walki z nierzetelnymi informacjami 32-letni miliarder sugeruje m.in. konieczność zredefiniowania pojęcia społeczeństwa, cywilizacji i wprowadzenia nowych norm społecznych, wyznaczenia nowych granic, podjęcia nowych działań. Najpopularniejszy na świecie portal społecznościowy z platformy komunikacyjnej chce się przeobrazić w ogólnosiwiatowy ruch ideologiczny [Harari 2017].

## Wyzwania dla Polski

Strategia rozwoju cyfrowego przez rządzących często rozumiana jest jako dawanie dostępu do Internetu coraz większej rzeszy ludzi, cyfryzacja służby zdrowia i administracji publicznej. Przykładem jest choćby Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 przygotowany przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, któ-

regu osie priorytetowe to powszechny dostęp do szybkiego Internetu, e-administracja i elektroniczne zarządzanie dokumentami w administracji rządowej, podnoszenie cyfrowych kompetencji społeczeństwa rozumiane głównie jako zwiększenie aktywności i umiejętności korzystania z Internetu. Sama cyfryzacja i rozbudowa centrów danych o obywatelach, ich stanie zdrowia, sytuacji rodzinnej, aktywności społecznej, absolutnie nie rozwiązują problemu grożącego Polakom neokolonializmu cyfrowego. Jeśli na tym poprzestaniemy, pieniądze polskich podatników, którzy partycypują przynajmniej częściowo w programach takich jak wspomniany Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, posłużą w ostateczności do przyspieszenia procesów, o których mowa. Z drugiej strony w budowaniu polskiej strategii cyfrowej powinna być brana pod uwagę również wizja głębokiego przeobrażenia stosunków międzynarodowych ku centralizacji politycznej w globalny organizm państwowy. To ważne, aby działania polskich władz, postrzegane jako wspieranie rozwoju polskiego społeczeństwa, nie okazały się w przyszłości jedynie przygotowaniem infrastruktury dla ponadnarodowych rządów.

Inwestycja w rozwój nauk technicznych, tworzenie nowych ośrodków naukowych, łączenie ich ze środowiskami biznesowymi to oczywiste ścieżki, które kraj powinien wybrać, podejmując wyzwania cyfrowego wyścigu. Jednak poważny opór w rozwoju polskich potencjałów stanowi niski poziom umiejętności gospodarczych i biznesowych w naszym społeczeństwie, co pokazują choćby przykłady przywołane w pierwszej części eseju. W sferze ekonomicznej wiedza i umiejętności najskuteczniej nabywane są wraz z praktyką. Ogromne nadzieje budzi polityka pobudzania przedsiębiorczości w postaci mikro- i małych przedsiębiorstw, tzw. start-upów. Jak pokazują badania, w ciągu pierwszych trzech lat upada ok. 90% z nich, jednak podstawową wartością owych podmiotów jest ekonomiczna edukacja społeczeństwa [Burżacka, Gąsiorowska, 2015, s. 36]. Niewątpliwym wyzwaniem są także bariery gospodarcze, przede wszystkim nadmierny fiskalizm i biurokracja. Jeśli władze państwowe nie będą dążyły do ich likwidacji, technologiczny rozwój Polski stoi pod znakiem zapytania.

Polsce bardzo trudno będzie stworzyć ośrodki technologicznego rozwoju na poziomie podmiotów finansowanych przez światowe korporacje i mocarstwa. Nie znaczy to, że nie warto podejmować takich prób i szukać pewnych nisz, które przyniosą technologiczny sukces. Z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa głównym kierunkiem powinny być badania nad rozwojem cyfrowych alternatyw, nad wypracowaniem mechanizmów obronnych w obliczu cyfrowej ekspansji. To one

mogą stanowić antidotum na inwigilację polskich obywateli prowadzoną przez podmioty zewnętrzne.

W starciu z gospodarczymi gigantami można wykorzystać mechanizm zobrażony w starotestamentowym motywie Dawida i Goliata, czyli sztuki skutecznego przekuwania słabych stron w atuty. Przykładem może być wykorzystanie umiejętności i doświadczenia polskich naukowców, programistów, pracowników międzynarodowych korporacji, którzy ze względu na możliwości finansowe i rozwojowe wybrali życie na emigracji, ale zależy im na rozwoju Polski. Jeśli nawet nie mamy na razie możliwości zaproponowania im odpowiednich stanowisk, można nawiązać współpracę na poziomie doradczym i szkoleniowym. Równie istotne są działania instytucji publicznych we wspieraniu tych uczestników ekonomicznej gry, których interesy reprezentuje [Castells 2010, s. 144].

W procesie cyfrowego rozwoju nie może zabraknąć wymiaru edukacyjnego. Pierwszym krokiem może być szeroko zakrojona kampania edukacyjna, której celem będzie wysoka społeczna świadomość zagrożeń dla rozwoju człowieka, społeczeństwa i państwa, jakie niesie ze sobą rozwój nowych technologii. Tę potrzebę widać, gdy się obserwuje choćby proces beztróskiego wprowadzania dzieci w cyfrowy świat, jeszcze przed opanowaniem przez nich komunikacji językowej. Społeczna edukacja powinna także iść w parze z rozwojem naukowych badań nad wpływem nowych technologii na polskie społeczeństwo. Ich wyniki mogą wyznaczać ważne kierunki działań edukacyjnych. Na pewno nie obędzie się bez gruntownej reformy edukacji, uwzględniającej społeczne przemiany i zagrożenia z nich płynące. Badacze społeczeństwa informacyjnego podkreślają, że Internet ma zasadniczy wpływ na rozwój mózgu. U dzieci i młodzieży korzystających z komputera mózgi nie są nagradzane za koncentrację na jakimś zadaniu, tylko za ciągłe zmiany zadań. Powoduje to problemy z koncentracją, ale także przeszkadza w racjonalnym wykorzystaniu czasu, a sieć stopniowo staje się miejscem rozrywki kosztem nauki [Zacher 2015, s. 426].

Zarysowałam przykładowe kierunki rozwoju sektora nowych technologii w Polsce. Nie wspomniałam dotąd o sprawie fundamentalnej – perspektywie, która wyznacza docelowy podmiot wysiłków polskiego państwa i społeczeństwa. Jest nią rozwój osobowy człowieka do pełni człowieczeństwa, której apoteoza jest głęboko zakorzeniona w polskiej kulturze, tradycji oraz religii. Bez tej perspektywy działania państwa polskiego pod przykrywką troski o bezpieczeństwo i demokrację mogą doprowadzić do posunięć przeciwko własnym obywatelom. Te działania mogą być równie niszczące co zabiegi podmiotów zewnętrznych.

## Wnioski i kierunki dalszych badań

Przeprowadzone studia i badania pokazują, jak bardzo ważny i aktualny jest problem generowania nowych form przedsiębiorczości i sprawnego zarządzania w warunkach grożącego neokolonializmu cyfrowego. W szczególności dotyczy to jego form grożących Polsce, do których prowadzi wyścig rozwoju nowych technologii poza finansowym zasięgiem państwa polskiego, zjawisko Big Data, koncentracja światowego kapitału w rękach nielicznych podmiotów gospodarczych, monopolizacja przestrzeni Internetu, odpływ młodych, zdolnych i wykształconych Polaków do technologicznych metropolii itp.

Można już podjąć próbę zdefiniowania miejsca Polski w Europie i na świecie z punktu widzenia szans i zagrożeń rozwojowych na początku XXI w. Dążenie do zachowania polskiej tożsamości i niezależności naszego społeczeństwa, zatamowanie niebezpiecznych wpływów inżynierii społecznych wymaga konkretnych działań ze strony polskich władz państwowych i społeczeństwa. Oprócz opracowania strategii rozwoju cyfrowego, która powinna być konkretna, zgodna z polską racją stanu, opierać się na analizach gospodarczych, szerokich konsultacjach naukowych i społecznych państwo polskie musi podjąć intensywne działania w sferze gospodarki, edukacji i nauki.

Rada jednego z najznamienitszych strategów wszechczasów brzmi: „Najważniejsze w Tao ataku na drugie państwo jest podbicie serc jego obywateli. Koncentrowanie się na tym sprawi, że ich serca stają się uległe. [...] Musisz zdobyć ich serca perspektywą znacznych zysków. Oto, na czym polega atakowanie serca” [Sun Tzu 2004, s. 308]. Obyśmy nie tylko umieli obronić polskie serca (umysły), lecz także posiadli arsenał pozwalający na polską ekspansję.

## Bibliografia

**Bakan J. (2006)**, *Korporacja. Patologiczna pogoń za zyskiem i władzą*, Wydawnictwo Lepszy Świat, Warszawa.

**Ball J., D.Rushe (2013)**, *NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others*, „The Guardian”, [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com), [04.04.2017].

**Bénilde M. (2015)**, *Gospodarka cyfrowa: czas radosnej kolonizacji*, „La Monde Diplomatique”, [monde-diplomatique.pl](http://monde-diplomatique.pl), [01.03.2017].

**Castells M., Himanen P. (2016)**, *Społeczeństwo informacyjne i państwo dobrobytu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Seria IDEE, Warszawa.

**Cyran K. (2015)**, *Bariery współpracy sfery biznesu z jednostkami naukowymi z perspektywy małych i średnich przedsiębiorstw*, „Modern Management Review”, vol. XX.

**ePolska (2001)**, *ePolska – Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 września 2001 r., Warszawa.

**Gawrycki F.M. (2010)**, *Społeczne aspekty rewolucji informacyjnej*, [w:] *Rozwój w dobie globalizacji*, pod red. Bąkiewicz A, Żuławska U., PWE, Warszawa.

**Gracel J. (2016)**, *Czwarta rewolucja przemysłowa – zmiana już tu jest*, „Biznes i produkcja”, nr 14, (1/2016).

**Gibson D.G., Benders G.A., Andrews-Pfannkoch C., Denisova E.A.**, *Complete Chemical Synthesis, Assembly, and Cloning of a Mycoplasma genitalium Genome*, „Science”, nr 319.

**Goban-Klas T. (2005)**, *Społeczeństwo medialne*, WsiP, Warszawa.

**Goban-Klas T., Sienkiewicz P. (1999)**, *Społeczeństwo informacyjne: szanse, zagrożenia, wyzwania*, Fundacja Postępu Telekomunikacji, Kraków.

**Hreen J. (1999)**, *Nowa era komunikacji*, Warszawa: Prószyński i S-ka.

**KE (2017)**, *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, Komisja Europejska, Unia Europejska, Bruksela.

**Kitchin R. (2016)**, *Impressions of Songdo, an urban growth machine in progress*, [prog-city.maynoothuniversity.ie](http://prog-city.maynoothuniversity.ie),

**Korol J., Szczuciński P. (2009)**, *Ekonometryczne modelowanie procesów gospodarki regionalnej opartej na wiedzy*, Toruń.

**Kralewski D. (2016)**, *Nowe wyzwania zarządzania - Internet rzeczy*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku”, tom 45.

**Krastew I., (2013)**, *Demokracja nieufnych. Eseje polityczne*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.

**Krzysztofek K., Szczepański M.S. (2005)**, *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Uniwersytet Śląski, Katowice.

**Mazurczak W. (2016)**, *Kolonializm – Dekolonizacja – Postkolonializm. Rozważania o istocie i periodyzacji*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3/2016.

**Marody M., Nowak A. (red.) (2006)**, *Spółeczna przestrzeń Internetu*, Academica SWPS, Warszawa.

**Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (2006)**, *Raport: Bariery współpracy przedsiębiorców i ośrodków naukowych*, [www.nauka.gov.pl](http://www.nauka.gov.pl).

**Obserwatorium Cyfrowego Państwa (2016)**, [www.egov.pl](http://www.egov.pl), [20.05.2016].

**Parkitna A. (2007)**, *Wiedza jako świadomy wybór przyszłości – na przykładzie Finlandii*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 2/30.

**Piątkowski M. (2004)**, *Wpływ technologii informacyjnych na wzrost gospodarczy i wydajność pracy w Polsce w latach 1995–2000*, „Gospodarka Narodowa”, Nr 1-2/2004.

**Poszytek P.**, *Niewiele małych i średnich polskich firm wprowadza innowacje. Ich wydatki są trzykrotnie niższe niż unijna średnia*, [www.wirtualnemedial.pl](http://www.wirtualnemedial.pl), [11.04.2017].

**Sienkiewicz P. (2008-2009)**, *Ewaluacja technologicznego rozwoju globalnego społeczeństwa informacyjnego*, „Transformacje”, nr 58–63.

**Sun Tzu (2004)**, *Sztuka wojny*, Helion, Gliwice.

**Stachowiak Z. (2014)**, *Przygotowanie samorządów gminnych do zdalnej obsługi*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą”, Issue 71.

**Świeboda H. (2008-2009)**, *Postrzeganie i ocena skutków rozwoju społeczeństwa informacyjnego (w badaniach empirycznych)*, „Transformacje” nr 58–63/2008–2009.

**Toffler A., Toffler A. (2003)**, *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo u progu XXI stulecia*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań.

**Waszewski J. (2015)**, *Ewolucja systemów nadzoru*, [w:] *Samobójstwo Oświecenia, Jak neuronauka i nowe technologie pustoszą ludzki świat*, Andrzej Zybertowicz z zespołem (red), Kraków.

**Zacher L. (2007)**, *Transformacja społeczeństw od informacji do wiedzy*, Warszawa.

**Zybertowicz A. (2012)**, *Samobójstwo Oświecenia. Jak neuronauka i nowe technologie pustoszą ludzki świat*, KASPER, Warszawa.

**Zybertowicz A. (2016)**, *Zybertowicz: Potrzebujemy więcej suwerenności cyfrowej i dostępu do kodów źródłowych*, [www.cyberdefence24.pl](http://www.cyberdefence24.pl); [04.04.2017].

**Michał Klimek\***

Siedlce University of Natural Sciences and Humanities

Faculty of Humanities

Department of Social Sciences and Security

## The Role of Poland in the Shaping of the International Order – an Economic Threat or an Opportunity?

**Abstract:** The main purpose of the article is an attempt to determine the economic impact, opportunities and threats for the Polish caused by activities in the shaping of the current international order. As a consequence of changes in the international order, the state or organization evaluates the changes and declares appropriate actions. This is connected with expenditure and economic effects and impact on the GDP of the country. The article will present the current international situation and Poland's approach to the current international order. The article will contain information on the consequences of changes in the contemporary international order and the actions of Poland related to its shaping. The article will also outline the economic impact of shaping international governance and the economic opportunities and threats for Poland related to these activities.

**Key-words:** International order, Economic safety, Economic opportunities, Economic threats

### Introduction

Economic stability of the state plays a vital role in contemporary economies. There is a number of factors which can affect country's economic safety and stability. Amongst them, there are military actions involving the development of the international order and security.

In this research, I will aim at presenting an evaluation of economic impact, threats and opportunities, of the changes in the international order and Poland's involvement in stability operations. In addition, I will attempt to provide an outline of co-



sts and an overview of a panorama of related issues. The aim of the article will also determine the Polish approach to the current international order. The main strategic objectives in the field of security concern maintaining and demonstrating the readiness of an integrated national security system. They refer to the improvement of the integrated national and economic security system, and in particular its steering. The development of defensive and protective capabilities should be adequate to the needs, but also of the state. Increasing interoperability within NATO and the EU creates a strong position for Poland in both organizations. Developing close cooperation with all neighbors and building partnerships with other countries will serve to prevent and solve conflicts and international crises. The above actions, however, require the provision of the necessary financial resources.

## Contemporary international order

Current developments in international relations, which constitute a form of social relations, are referred to as an era of "post Westphalian international order". They bring in new quality of both social life and transnational phenomena and processes, distinct from those characteristic of the Westphalian world's order, the symbol of which is the Peace of Westphalia concluded in 1648.

The nature and attributes of the post Westphalian international refers to the fact that Westphalia becomes a metaphor of genesis in academic fields related to the theme of international relations. The new world's order determines the components of international affairs, such as supra-nationality, hydrophobicity and changes in the global power system. This raises the question: is it really an order, or chaos? In this case, we should establish the state of international relations in the 1st half of the 20th century and examine military conflicts around the world.

The conditions, perceptions and interpretations of the international order pertain to, amongst other things, the post Westphalian era. Here, we need to take into account the awareness of and respect for differences as a structural element of the post Westphalian order. Another important factor affecting world's order is religion. The prologue to the transformation of the global order was the disintegration of Yugoslavia. Other constituents of the changes have been contemporary terrorism and globalisation processes. The above features have an impact on European youth's knowledge about the global order at present.

The existence of the post Westphalian world's order is preconditioned by a set of criteria. Firstly, we may see or write about neutrality, the meaning of diplomacy and the balance of powers. Secondly, it has been established that the mechanism behind the operation of the post Westphalian global order is multi-level management. Finally, the major elements of the order include: respect for human rights, regionalisation, wherein regions and their networks participate in international affairs, and internal safety management within the European Union.

The role of the State in the new international order is changing. The vision adopted thereby is a post-modern "State" and its position within the emerging world's order, where it plays an important role in the process of its development and fulfils an integrity-oriented role vested in the European Union. The new order highlights the scope of sovereignty in the contemporary world, the meaning of frontiers in the post Westphalian era, and the evolution of the role of the state. Furthermore, it demonstrates transformations with regards to the meaning of the state for the international system, with countries such as Turkey and the People's Republic of China.

In addition, also non-state bodies are becoming major players. The effect of non-governmental organisations is associated with their ability to influence the area of international order regarding human rights. The post-modern model of the international system is the European Union, which illustrates the mechanisms of integration as controlled by international environments. Transnational corporations also gain importance as they control ecological aspects and become interested in genetically modified foods [Pietraś, Marzęda 2008, pp. 2–105].

## **Poland's approach to the new international order**

We have been observing dynamic, global changes. In the last 25 years, these modifications have been preconditioned by the overlapping of two vital processes. The first one includes changes in the global order and the political organisation of the world during the Cold War. The other refers to the intensifying globalisation and new-quality changes resulting therefrom. The above described transformations have had an impact on the development of international relations as a form of social relations. The main changes that shaped Poland's attitude stem from the fall of the USSR. Polish foreign policy was developed by the authorities of the Polish People's Republic, and following the amendment to the Polish Constitution in 1989, by the government

of the Republic of Poland. The fact of regaining the capacities of a sovereign state with regards to foreign policy was premised on modifications of both external (perestroika policy, dissolution of the Eastern Bloc) and internal (the Polish Round Table Agreement, the June elections, initiation of the transformation) conditions. The new challenges comprised policy reorientation (moving toward the Euro-Atlantic region) and integration into the international structures of the West (Council of Europe, European Communities, NATO). The second major direction became the Eastern policy – to leave, unhindered, the socialist countries bloc, and next, to establish good neighbourly relations with Russia, Ukraine and Belarus. The Polish evaluation of the changes in the international order was invoked, in principle, by its geopolitical location. As other countries, it assumed a geopolitics-based approach. The phenomenon originated in Russia, gained popularity in the West, and finally reached Poland. With regards to our medium-sized country, the geopolitical thinking resulted in respect for the international power balance and interests of the world powers. In the case of Poland, this logic seems to be particularly well justified. As a member of the Western integration structures, it continues to occupy the unique position on the map of Europe. It is a regional centre of political influences; a country that integrates into the West, but remains open for relations with the East and can significantly affect them, precisely because of its geopolitical potential. Poland presented a highly favourable assessment of the changes but it took into account its active involvement and strengthening of its own position in the new international order [Bieleń 2007, pp. 24–77].

## Consequences of the changes in the new world's order

Changes in the new international order and power balance augmented Polish activities within NATO, and thus its participation in stabilisation missions. The major operations include Iraq and Afghanistan. The origins of the Afghanistan mission go back to the establishment of the International Security Assistance Force (ISAF) by the United Nations Security Council by Resolution 1386 of 20 December 2001. The purpose of ISAF, deployed to and nearby Kabul, was to support the temporary Afghan government. Hence, the scale of the actual Polish involvement was notable. The command of the operation was given to individually selected countries, but already in 2002 voices were raised calling for increased NATO involvement not only through the presence of its member states but also the organisation itself. Therefore, in October 2002

NATO decided to make its resources (mostly intelligence) available to others, and as of August 2003, following the German, Dutch and Canadian initiative, it took over the command of ISAF. The underlying problem was an insufficient number of ISAF forces. American appeals for greater solidarity among the allies and an increase in contingent quantity did not yield considerable benefits. Poland, for instance, decided to help by securing one of the Afghan provinces – Ghanzi – up-sizing the Polish Military Contingent (Polski Kontyngent Wojskowy [PKW]) to about 2,500 soldiers. On the other hand, other countries withdrew their troops, modified the conditions of their presence, or significantly downsized their contingents, most importantly due to incurred losses and political and economic costs. Thus, the main responsibility and costs of involvement lied with the Americans, who simultaneously conducted their own mission in Afghanistan – the Enduring Freedom.

In view of Polish involvement in stabilisation missions, we are able to evaluate its cost. Just to illustrate it, the cost of Poland's participation in the years 2007-2011 was, according to the report drafted by the Ministry of National Defence (MON), PLN 4.3 billion, the largest part of which constituted equipment and ammunition, and then wages and allowances for PKW soldiers. In 2012, Polish involvement in Afghanistan consumed PLN 0.5 billion. A similar amount is said to have been spent in 2013.

The War on Terror (WOT) is commonly associated with the war in Iraq. Even in this study, it has already been said that the war in Iraq was one of the battlefronts of WOT. In a declarative sense, there is no doubt about it. The American administration has taken care to convince their citizens and other countries that the war in Iraq was requisite to eliminate the plague of international terrorism. However, the more time passes after the outbreak of the war, the more often we can hear that such arguments had no other purpose but an instrumental one – to convince public opinion to support the events which started on 20th March 2003 in Iraq [Cziomer 2015, p. 10 and following].

## **Poland's actions associated with the shaping of the world's order**

Considering the changes in international order, Poland was obliged to take certain actions. The general strategy principles and treaty bases for the Polish foreign and national security policy were determined between 1989 and 2005. However, the genesis and the evolution of specific directions and priorities of the Polish foreign po-

lity, which crystallised in that period, did not completely overlap with the original and final assumptions of each stage. What was of foremost importance was the initial stage, i.e. 1989-1995, when new goals and principles were formulated and novel legal forms of international cooperation were laid down. The motto of the foreign policy of the Republic of Poland after 1989 was a "return to Europe", meant as its explicit orientation towards the West. The pro-European redirection was clearly supported by all political options and the majority of the Polish society. The objectives and priorities of development were focused on the following directions and cooperation circles:

- Polish neighbours and the countries of Central Europe;
- the countries of the Euro-Atlantic zone and industrialised countries of the West;
- former USSR states of Eastern Europe and Transcaucasia (Belarus, Ukraine, Moldavia, Armenia, Azerbaijan, and Georgia);
- non-European countries, including former USSR countries in Central Asia (Middle East);
- global and regional international organisations.

From a synthetic, two- and multi-dimensional, point of view, the major directions and strategic priorities of Poland were as follows:

1. maintaining good, friendly relations with all neighbours, whilst expressing preference for a complete integration into the Euro-Atlantic structures, which can be referred to as a pro-Western direction, comprising of two main principles: strengthening Poland's security through its membership in NATO and a close alliance with the USA and supporting American presence in Europe (1999), and promoting the process of socio-economic transformation by accessing the EU (2004);
2. promoting cooperation between the regions (the so-called neo-regionalism) in Central Europe.

What is more, Poland has amended legal acts and strategic documents, amongst them:

- The Constitution of the Republic of Poland;
- The Law on the common duty to protect RP;
- The Law on the martial law and competencies of the Commander-in-Chief and the rules of his subjectivity to the constitution bodies;
- The Law on natural disasters;
- The Law on state of emergency;

- The Law on Police;
- The Law on emergency management;
- Reform on the system of command and control - The Law amending the Law on the office of the Minister of National Defence and some other laws;
- Reform on the system of command of the national defence - The Law amending the Law on the general obligation to defend the Republic of Poland and some other laws;
- National Security Strategy of the Republic of Poland;
- Strategy of development of the national security system of the Republic of Poland 2022;
- White Book of the National Security of the Republic of Poland;
- Strategic Concept of Maritime Security of the Republic of Poland;
- Cyber-Security Doctrine of the Republic of Poland;
- Scheme – Hierarchy of the underlying, national documents pertaining to defence (as of 2013).
- Actions were also taken in the field of legal acts and strategic international documents, such as:
  - Resolution No. 1973 of the United Nations Security Council of 17 March 2011;
  - Resolution of the United Nations Security Council on the timely destruction of Syria's remaining chemical weapons;
  - EU security strategies, 2003;
  - The North-Atlantic Treaty and the law concerning its ratification;
  - Welsh Summit Declaration (translation);
  - Chicago Summit Declaration;
  - Joint declaration on the common defence abilities signed by the heads of state and government at the NATO summit in Chicago;
  - NATO Strategic Concept - translation;
  - Declaration on strategic cooperation between the Republic of Poland and the United States of America [Cziomer 2015, p.14 and following].

## **Economic impact of the shaping of the international order**

The above actions concerning the shaping of the world's order are conducted at the expense of the state. The economic burden is particularly hard felt at the time of mili-

tary stabilisation missions and operations outside the country. Cost is incurred also at the drafting of certain documents, legal acts and their amendments, which set forth the methods of safeguarding national security. However, the costs which will be the object of our assessment will be those having an immediate effect on GDP. Through its membership in NATO, Poland assumed a number of new responsibilities and tasks, the most important of which post 1999 were long-term actions aiming at the adjustment of the Polish armed forces to the binding NATO standards. This related to a massive investment in Polish integration into NATO, which according to official data of MON amounted to USD 10.2 billion in the years 1998-2012 and were distributed as follows: gaining interoperability with the NATO forces – 55.2%, human resources costs – 11.8%, contributions to the NATO budget – 6.9%, cost of gaining access to NATO facilities – 21.1%. It was an imperative for Poland to incur extra expenditure due to its involvement in numerous military and stabilisation operations as part of NATO [Mickiewicz 2003: p. 269 and following].

After 1999, Poland regularly aided multinational and stabilisation operations of the North-Atlantic Treaty Organisation with its own military forces, which mainly included support to IFOR and SFOR in the territory of Bosnia-Herzegovina, Macedonia and Kosovo. Between 2007 and 2008, Poland declared, at an express request of the USA, but in line with the NATO fora, that it would send ca. 1000 Polish soldiers to Afghanistan. Against this backdrop, we should state that some of the Polish researchers are critical of the highly pro-American attitude of the Polish political elites in the early 21st century and their persistence in striving for the strengthening of the position of the USA within NATO or its presence in Europe. The USA has always strived to advance its position within the NATO structures and to deploy its armed forces on the Old Continent. Poland regards close cooperation with America an opportunity to strengthen its own position not only within NATO or EU, but also globally.

The most wide-ranging consequence for Poland with this regard was Polish support for the letter of "8" European countries of February 2003, in which they indicated their support for American military intervention in Iraq. The operation took place on 20th March 2003 and, as a result, Poland joined the so-called coalition of the willing, under the American leadership, sending nearly 2,700 soldiers to Iraq. After political reshuffles of 2005, the government made a commitment to maintain a nearly 1,000-person military contingent in Iraq until the end of 2008 [Lasoń 2010, see more].

## **Economic threats and opportunities for Poland associated with the shaping of the international order**

In the examination of economic threats and opportunities for Poland associated with the shaping of the world's order, we ought to indicate that the USA- and NATO-oriented preferences of the Polish government operations post 1989 were predetermined by both historical and contemporary factors. What is more, they were associated with a sceptical approach to Polish defence capabilities and to the viability of commitments of the EU regarding Polish external security. Joining the EU, as a result of accession talks held over 1998-2002, was of outermost importance to the reinforcement of Poland's internal stabilisation and strengthening of its international position. On the one hand, Poland had to adapt to the requirements and standards binding within the EU. On the other hand, it gained access to EU markets and funds. All in all, between 1990 and 2003, as part of the Phare pre-accession funds Poland received a total of 3.9 billion Euros, and as part of all EU aid programmes within the first two years of Polish membership (2004-2006) – 12.8 billion Euros. In the 2007-2013 budget, the value of all EU aid funds pre-programmed for Poland was 59.7 billion Euros. This constitutes as much as 19% of the total amount of 307.9 billion Euros granted by the EU to all 27 member states for the period 2007-2013, which greatly contributed to the modernisation and development of Poland. Economic threats are associated with the reductions of defence spending in the member states, in particular those caused by the economic crisis which started in 2007 and has been directly affecting the size of military budgets, and hence military safety, of the whole transatlantic region [Cziomier 2015, p. 216 and following].

## **Conclusions**

This article attempts to outline the panorama of issues related to national expenditure for activities related to the shaping of the current international order. Poland organizes and conducts strategic activities in the sphere of security and defense as well as activities in the sphere of social and economic security. The foregoing considerations contribute to the theory of the outline of Poland's approach to the international situation as well as the assessment and consequences of international order through the economic conditions connected with the functioning of the country in the NATO



and EU structures. Nowadays, Poland's attitudes toward the global state of affairs are affected by the conflict in the Ukraine, terrorist attacks in Europe, and migrations and conflicts in Syria.

All expenditure related to military activities in 2016 totalled to PLN 35.9 billion, which is ca. 2% of the Polish GDP. As part of this amount, PLN 10.5 billion was allocated to property expenditure, and PLN 898,804,000 – to research and development. As far as the national defence is concerned, property spending covered, most of all, investment and investment purchases of the Ministry of National Defence and the co-funding of NATO investment programmes – PLN 10,569,701,000, which included: cost of staff – 8,240,630,000; cost of repair, health, telecommunication, and other services and of materials and equipment, energy, and foodstuffs – PLN 6,958,936,000; cost of pensions for former professional soldiers and military staff – PLN 6,958,428,000; cost of allowances for the benefit of natural persons – PLN 809,666,000; other running costs – 1,483,087,000; and subsidies for defence-related tasks – PLN 1,083,013,000.

As part of the property expenditure, PLN 9,688,195,000 was allocated to the technical upgrade of the Armed Forces of the Republic of Poland. Of the above amount, PLN 5,647,266 was programmed for the implementation of the long-term project entitled "Priority tasks of technical modernisation of the Armed Forces of the Republic of Poland as part of operational programmes", the purpose of which is to increase operational capabilities of the Armed Forces and to upgrade the weaponry and military equipment. PLN 236,479,000, programmed for national defence in other parts of the budget, will be allocated to the funding of: research and target projects in the field of defence (PLN 174,787,000), the "Programme of Non-Military Defence Arrangements" (PLN 37,492,000) and tasks under the "Economy Mobilisation Programme" (PLN 24,200,000) [Money.pl, 30.09.2015].

Further research should be directed towards the effective definition of expenditure, particularly with regard to military research. This represents an opportunity for building the stability of Poland's security and is constantly strengthening the position of the state in the NATO and EU structures. Well established and developed international relations of the country are a guarantee of maintaining stability and importance in the current world's order.

## References

**Bieleń S. (red.) (2007)**, *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.

**Bieleń S. (2009)**, *Geopolityczne myślenie o ładzie międzynarodowym*, „Przegląd Geopolityczny”, 2009, vol. 1.

**Cziomer E. (2015)**, *Międzynarodowe stosunki polityczne w XXI wieku – geneza, struktury, funkcje i procesy polityczne*, „Współczesne stosunki polityczne”, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.

**Lasoń M. (2010)**, *Polska misja wojskowa w Iraku. Użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku*, Kraków.

**Mickiewicz P. (2003)**, *Polska – NATO 1990–2001*, Gdynia.

**Pietraś M, Marzęda K. (ed.) (2008)**, *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

**Stefanowicz J. (1996)**, *Ład międzynarodowy: doświadczenie i przyszłość*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

**Zachara M. (2012)**, *Global governance: ład międzynarodowy po zakończeniu stulecia Ameryki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

**Żelazny W. (2004)**, *Etniczność: ład, konflikt, sprawiedliwość*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań.

*Ile wydajemy na wojsko*, <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/ile-wydajemy-na-wojsko-oto-budzet-mon-na,112,0,1916272.html>.



## Przemysław Czernicki\*

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

## Marian Szolucha\*\*

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

# Funkcjonowanie rurociągu OPAL jako zagrożenie dla bezpieczeństwa i rozwoju energetycznego RP w sektorze gazu ziemnego

## Functioning of the OPAL Pipeline as a Threat to Poland's Security and Energy Development in the Natural Gas Sector

**Abstract:** The aim of the article is to demonstrate the relationship that exists between the European Commission's granting of a Russian company Gazprom which manages OPAL pipeline and economic security of Poland and other countries of Central and Eastern Europe. In addition, it should be pointed out that the dependence of these countries on supply of energy resources essentially from one direction (ie from Russia) potentially undermines more than their energy security. Given the fact that the present-day nature of the energy supply system is an important component of economic competitiveness, the consolidation of the monopoly position of the dominant supplier of energy raw materials poses particular risks also in this respect. Apart from the presentation of certain threats related to this decision of the European Commission, the article discusses actions taken at the legal and judicial level, inter alia by the Polish government and the national energy concern, to provide Poland and other countries of the region with energy security.

**Key-words:** energy security, OPAL gas pipeline, European Commission, Gazprom, energy resources

\* przemcz5@wp.pl

\*\* szoluchamarian@gmail.com

## Wprowadzenie

W dniu 28 października 2016 r. Komisja Europejska (KE) podjęła decyzję o sformułowaniu nowych zasad dostępu do korzystania z gazociągu OPAL [Komisja Europejska 2016], który stanowi biegnące na południe w kierunku Czech (równoległe do granicy z Polską) lądowe przedłużenie ułożonego na dnie Morza Bałtyckiego gazociągu NORD STREAM. Wspomniana decyzja została podjęta po latach negocjacji oraz długotrwałych zabiegów lobbystycznych przez KE i Niemiecką Federalną Agencję Sieci Elektrycznej, Gazowej, Telekomunikacyjnej (Bundesnetzagentur) z rosyjskim koncernem energetycznym Gazprom.

Treścią wspomnianej decyzji KE jest odejście od zawartej w prawie unijnym zasady swobodnego dostępu stron trzecich do położonej na terenie UE infrastruktury przesyłowej na rzecz przyznania ułatwiającego rynkową ekspansję tej firmy przywileju w postaci możliwości wykorzystania 80% przepustowości rurociągu OPAL.

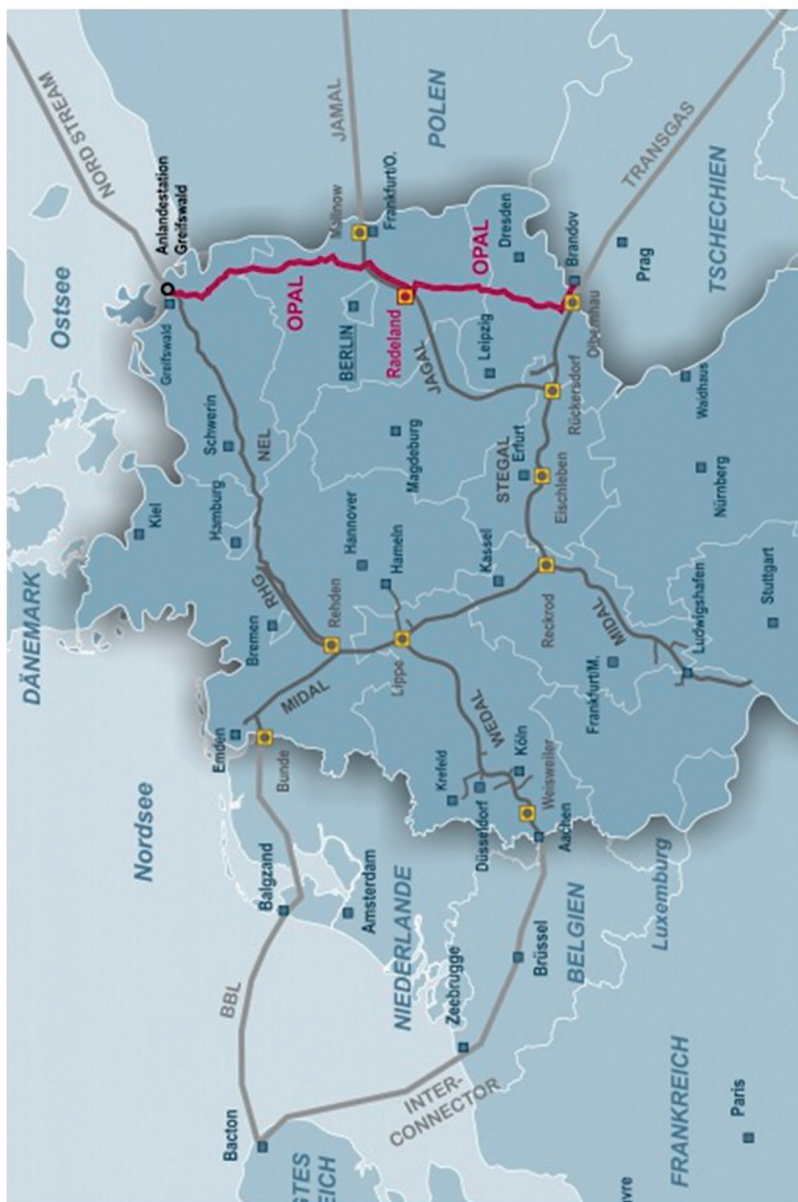
Wspomniana decyzja koresponduje z wyrażoną w 2009 r. zgodą KE na uprzywilejowane traktowanie Gazpromu poprzez umożliwienie tej firmie korzystania z połowy możliwości przesyłowych łącznika energetycznego OPAL, co było motywowane poniesieniem znacznych nakładów finansowych na budowę wspomnianej magistrali przesyłowej [Komisja Europejska 2009].

Wspomniane rozstrzygnięcia KE umożliwiają Gazpromowi znaczące zwiększenie ilości „błękitnego paliwa” przesyłanego przez gazociągi gazociągu NORD STREAM i OPAL z pominięciem terytoriów dotychczasowych krajów tranzytowych (to jest przede wszystkim Polski i Ukrainy), co stwarza określone zagrożenia dla ich bezpieczeństwa energetycznego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problematyki wiążącej się z konsekwencjami wspomnianych decyzji Komisji Europejskiej dla bezpieczeństwa energetycznego czy konkurencyjności gospodarczej Polski i krajów sąsiednich. Ponadto przedstawiliśmy próby ochrony polskich i wschodnioeuropejskich interesów ekonomicznych i energetycznych w związku z funkcjonowaniem gazociągu OPAL.

Z uwagi na aktualny charakter tej sprawy jest to prawdopodobnie pierwsze w polskiej literaturze przedmiotu opracowanie na ten temat, dlatego w znacznej mierze musieliśmy sięgnąć do źródeł o charakterze elektronicznym czy też publicystycznym. Staraliśmy się zarazem odnieść do stanu badań dotyczących bezpieczeństwa energetycznego w naszym regionie Europy oraz sformułować zalecenia dotyczące prowadzenia w przyszłości polityki publicznej w omawianym aspekcie.

Rysunek 1. Magistrala OPAL na tle europejskiej sieci gazociągów



Źródło: [http://gazownictwo.wgazownictwo.wnp.pl/gazociag-opal-rosyjska-macka-w-europie.284347\_1\_0\_0.html].

## **Decyzja Komisji Europejskiej z 28 października 2016 r. a próby ochrony polskich i wschodnioeuropejskich interesów ekonomicznych i energetycznych**

W grudniu ubiegłego roku należąca do grupy kapitałowej Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa (PGNiG) spółka zależna PGNiG Supply & Trading GmbH złożyła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) skargę na wspomnianą decyzję Komisji Europejskiej (KE) wraz z wniesieniem o zawieszenie jej wykonania.

Następnie w dniu 16 grudnia 2016 r. polski rząd skierował do TSUE własną skargę, w której sformułowano łącznie 14 zarzutów wobec Komisji Europejskiej, wskazując przy tym na istotne zagrożenia dla funkcjonowania europejskiej solidarności energetycznej oraz dla bezpieczeństwa dostaw gazu w UE (a w szczególności w regionie Europy Środkowej). Zdaniem skarżącego ma to być skutkiem wzmocnienia pozycji Gazpromu i uzależnienia się od jednego źródła dostaw, co jest sprzeczne z zasadą dywersyfikacji oraz z postanowieniami unijnej dyrektywy dotyczącej wspólnego rynku gazu [Radio Maryja 2016].

W wyniku podjętej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych ofensywy dyplomatycznej pod koniec marca 2017 r. również rządy Litwy i Łotwy przyłączyły się do wspomnianej skargi [Polska Agencja Prasowa 2017]. Podobnie uczynił koncern Naftohaz (ukraiński narodowy operator energetyczny), wskazując m.in. na to, że decyzja KE ma prowadzić do złamania zarówno szeregu umów międzynarodowych, jak i aktów prawa unijnego [szerzej: Naftohaz 2017 i Trusewicz 2017].

Już 23 grudnia 2016 r. Trybunał wydał (niepublikowane) postanowienie o zawieszeniu decyzji KE do czasu ostatecznego werdyktu TSUE, przy czym zgodnie z regulaminem postępowania przed tym organem nie podlega ono zaskarżeniu [Zaręba 2017].

Co ciekawe, dopiero 9 stycznia 2017 r. opublikowano niepełny tekst decyzji Komisji Europejskiej z października 2016 r. (tłumacząc zakwalifikowaniem jej części jako poufnej) i jej uzasadnienia, co zdaniem komentatorów świadczy zarówno o sprzeczności interesów firm i państw chcących wykorzystać tę magistralę, jak i różnorodności interpretacji wpływu jej wykorzystania na nowych zasadach na sytuację na unijnym rynku gazowym [Łoskot- Strachota 2017]. Fakt opóźnienia KE tłumaczy koniecznością ochrony wrażliwych informacji oraz uzyskania zgody na ich upublicznienie przez krajowego regulatora oraz podmiotu finansującego projekt [Polityka 2017].

Pomimo przekazania uzasadnienia całość tego postępowania może rodzić istotne wątpliwości dotyczące jawności i transparentności procesu decyzyjnego w Ko-

misji, którego konsekwencje w istotny sposób dotyczą sytuacji na europejskim rynku gazu oraz wpływają na bezpieczeństwo energetyczne Polski i innych krajów regionu.

Interesujące jest również to, że w opinii samej Komisji Europejskiej bezpieczeństwo energetyczne ma polegać przede wszystkim na zapewnieniu dostępu do energii wysokiej jakości, w jej różnorodnych formach oraz po rozsądnych cenach [Komisja Europejska 2004, s. 37].

Podejście to wydaje się w pełni zgodne ze stanowiskami przyjmowanymi w literaturze przedmiotu, gdzie za wspomniane bezpieczeństwo uznaje się stan gospodarki krajowej czy regionalnej umożliwiający w krótkim czy też w długim okresie zrównoważenie zaopatrzenia gospodarki w paliwa i energię z uwzględnieniem wymogów środowiska naturalnego oraz po uzasadnionych ekonomicznie cenach [Wojtkowska-Łodej 2010, s. 263].

Pod koniec 2016 r. spółkom z grupy PGNiG udało się doprowadzić do zawieszenia stosowania decyzji Komisji Europejskiej przez niemiecki wyższy sąd krajowy w Düsseldorfie, który częściowo uwzględnił skargę strony polskiej na porozumienie zawarte w dniu 28 listopada 2016 r. między niemieckim regulatorem Bundesnetzagentur (BNetzA) a spółką OPAL Gastransport GmbH oraz dwiema spółkami zależnymi Gazpromu. W praktyce jego zawarcie miało służyć modyfikacji przez niemieckiego regulatora zasad eksploatacji rurociągu OPAL na korzyść Gazpromu.

Sąd krajowy w wydanym przez siebie orzeczeniu zakazał organizowania dalszych aukcji przepustowości gazociągu do czasu wydania orzeczenia w przedmiocie złożonej do niego skargi. Jeszcze tego samego dnia BNetzA postanowiła zawiesić stosowanie porozumienia z dnia 28 listopada 2016 r. w zakresie wskazanym w postanowieniu sądu w Düsseldorfie [Zaręba 2017].

Zawieszenie decyzji Komisji Europejskiej stanowi jedynie chwilowe i doraźne rozwiązanie problemu w istotnym stopniu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju w sektorze gazu ziemnego, i to nie tylko z uwagi na brak ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez unijny Trybunał Sprawiedliwości. Ponadto fakt nieopublikowania wstrzymujących wdrażanie reguł ustalonych przez KE orzeczeń sądowych pogłębia wątpliwości dotyczące zasad zwiększonego wykorzystania przepustowości gazociągu OPAL oraz dotyczące ewentualnej zgodności z prawem przesyłania „błękitnego paliwa” w zwiększonych niż dotychczas ilościach.

Najpoważniejszym zagrożeniem wydaje się jednak przede wszystkim postępowanie rosyjskiego koncernu energetycznego Gazprom, który już po zapadnięciu wspo-



mnianych rozstrzygnięć zwiększył w maksymalny sposób ilość gazu ziemnego przesyłanego poprzez magistralę OPAL [Łoskot-Strachota 2017].

Warto zwrócić uwagę na to, że już od wielu lat ten potentat rynku energetycznego konsekwentnie dąży do przejęcia kontroli nad sieciami służącymi przesyłaniu gazu ziemnego do odbiorców na kontynencie europejskim. Wynika to z realizacji przyjętego przed kilku laty przez władze Federacji Rosyjskiej długofalowego programu: „Strategia energetyczna Rosji do 2030 r.” [Energy strategy of Russia 2009], w którego ramach podkreślono m.in. priorytetową rolę magistrali NORD STREAM dla uzyskania bezpośredniego dostępu do rynków zbytu bez korzystania z usług tranzytowych państw trzecich [Paszyn 2015, s. 158].

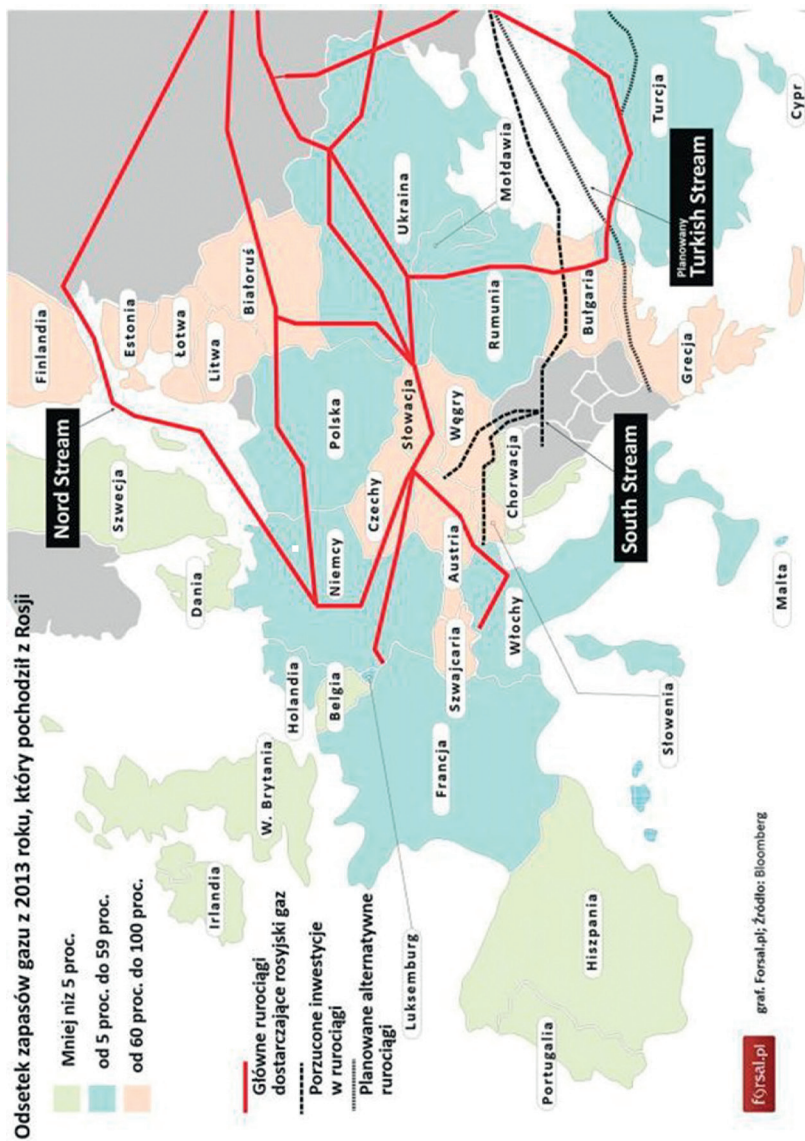
W intencji władz rosyjskich posiadany potencjał surowcowy oraz właściwa eksploatacja bogactw naturalnych ma być nie tylko istotnym źródłem wpływów budżetowych, ale także narzędziem odbudowy międzynarodowej pozycji tego państwa, która w znaczny sposób została nadszarpnięta rozpadem Związku Radzieckiego [Wyciskiewicz 2008, s. 7].

Należy mieć też na uwadze potencjalne zwiększenie się zasobów rosyjskiego gazu ziemnego (po uzyskaniu dostępu do eksploatacji obszarów arktycznych) oraz stosunkowo konkurencyjną cenę tego surowca oferowaną przez tamtejszych dostawców na światowym rynku w ramach stosunkowo stabilnych warunków politycznych i ekonomicznych [Rokiciński, Szubrych 2010, s. 171].

Koresponduje to ze znacznym uzależnieniem bilansu energetycznego właściwie wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej od pozyskiwania dostaw rosyjskiego gazu (por. rys. 2).

Niewątpliwie jednak następstwem takiego rozwoju sytuacji jest powstawanie określonych zagrożeń także (a może przede wszystkim) w dziedzinie energetyki, które szczególnie wydają się niebezpieczne dla Polski oraz dla państw nadbałtyckich czy też dla Ukrainy.

Rysunek 2. Stopień uzależnienia krajów Europy od rosyjskiego gazu



Źródło: <http://forsal.pl/galerie/901869,duze-zdjecie,1,jak-bardzo-europa-jest-uzaleznioma-od-gazu-z-rosji-mapa.html>.

W opinii polskich analityków zalew surowca z Rosji zagraża pozycji PGNiG i podjętego przez polską spółkę wysiłku na rzecz dalszej dywersyfikacji dostaw gazu przy użyciu źródeł norweskich i LNG. Połączona przepustowość odnóg NORD STREAM w postaci istniejącej (OPAL) oraz planowanej (EUGAL) wyniesie 87 mld m<sup>3</sup> rocznie. Co ciekawe, zgodnie z planami budowniczych magistrali EUGAL, 11 mld m<sup>3</sup> (ilość nieznacznie przekraczająca roczne zapotrzebowanie Polski na tensurowiec) docierających do tej magistrali przez Nord Stream 1 i 2 ma trafiać do naszego kraju. Byłoby to możliwe na przełomie dekady, kiedy kończy się polski kontrakt z Rosją. W sytuacji zagrożenia „wrogim” przejściem przez Rosjan rynku gazu w naszym kraju szczególnego znaczenia nabiera realizacja projektów służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego w postaci Bramy Północnej, czyli Korytarza Norweskiego, i rozwój działalności gazoportu w Świnoujściu [Jakóbiak 2016 A].

## Gazociąg OPAL a polska polityka bezpieczeństwa energetycznego

Dotychczasowy proces budowy polskiego bezpieczeństwa energetycznego w znacznym stopniu polegał na umożliwiającym odgrywanie roli kraju tranzytowego wykorzystywaniu atutu geopolitycznego położenia i dążeniu do bycia energetycznym „łącznikiem” pomiędzy największym na świecie eksporterem surowców energetycznych (jakim jest obecnie Federacja Rosyjska) a chłonnymi i stwarzającymi duże nadzieje eksportowe rynkami Europy Zachodniej.

Taką rolę – jak się wydawało – zapewniał Polsce zawarty w 1993 r. tak zwany „kontrakt stulecia”, który w praktyce umożliwił zbudowanie gazociągu JAMAŁ–Europa Zachodnia i umożliwiał stronie polskiej wykorzystywanie argumentu (czy też groźby) „zakręcania kurka” dla zabezpieczenia własnych interesów. Wydawało się to o możliwe, ponieważ pod koniec pierwszej dekady XXI w. gazociągiem jamalskim do Polski przesyłano zaledwie 12,83 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie, podczas gdy na Zachód – aż 27 mld m<sup>3</sup> tego surowca rocznie [Wojcieszak 2013, s. 226].

Tak więc chociaż wspomniana umowa wprowadzała szereg postanowień niekorzystnych dla strony polskiej (m.in. ponieważ wprowadzenie zasady „bierz lub płać” stwarzała poważne zagrożenia finansowe dla Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa), to zarazem dawała pewne nadzieje na stworzenie iluzorycznego nawet stanu bezpieczeństwa energetycznego.

Jednakże umiejscowiona na terenie Polski infrastruktura przesyłowa (podobnie zresztą jak w innych krajach naszego regionu) była i jest w zasadzie dostosowana do transportu gazu jedynie z jednego (to jest wschodniego) kierunku. Zasadniczo odmienna sytuacja pod tym względem panuje w krajach starej Unii Europejskiej, które dysponują bardziej wszechstronnym systemem przesyłowym. Umożliwia im to w praktyce zmianę kierunku gazu czy też sięgnięcie (dzięki wykorzystywaniu terminali LNG) do zdywersyfikowanej struktury dostaw surowcowych.

Nie można jednak zapominać o istnieniu od listopada 2011 r. tak zwanego rewersu wirtualnego, który stwarza stronie polskiej możliwość zakupu po konkurencyjnej cenie gazu (także nierosyjskiego) na obszarze Niemiec i nie tylko przesyłanie go do kraju, ale także tranzytowanie dalej (na przykład na Białoruś). Z tego też względu przejście przez nasze władze kontroli nad gazociągiem jamalskim umożliwiłoby zmianę sytuacji Polski z odbiorcy gazu na końcu systemu gazowniczego na odbiorcę gazu z gazociągu tranzytowego [Wojcieszak 2013, ss. 235–236].

W ostatnim czasie w pewnym stopniu bezpieczeństwo energetyczne naszego kraju poprawiło się także dzięki oddaniu do użytkowania terminalu LNG w Świnoujściu. Dzięki temu w chwili obecnej możliwe jest kupowanie skroplonego gazu, który może być dostarczany tankowcami przede wszystkim z krajów regionu Zatoki Perskiej lub z realizujących od niedawna eksport surowców energetycznych Stanów Zjednoczonych.

W opinii analityków z Międzynarodowej Agencji Energii (MAE) z uwagi na konkurencyjność cenową pochodzącego z tego kraju LNG wobec gazu rosyjskiego dążący do zachowania swoich udziałów w europejskim rynku Gazprom będzie musiał uelastycznić dotychczasowy model zawierania kontraktów ze swoimi odbiorcami. Z powyższych względów eksperci MAE podają w wątpliwość ekonomiczny sens budowy magistrali NORD STREAM II oraz kwestionują jej przydatność dla zapewnienia europejskiego bezpieczeństwa energetycznego [Jakóbik 2016 B].

Polska polityka bezpieczeństwa energetycznego jest jednak zasadniczo sprzeczna z niemieckimi interesami i polityką energetyczną prowadzoną przez władze tego kraju. Niezależnie od składu politycznego kolejnych ekip rządowych nasz zachodni sąsiad jako największe państwo UE od wielu lat konsekwentnie utrzymuje dobre kontakty z Rosją oraz zawiera długoterminowe kontrakty na dostawy ropy i gazu na korzystnych finansowo warunkach. W oczywisty sposób takiej polityce sprzyja decyzja rządu Niemieckiej Republiki Federalnej o zamknięciu wszystkich elektrowni atomowych i węglowych w tym kraju, a także sprzeciw wobec wydobycia surowców

z łupków. Konsekwencją intensywnego promowania polityki ochrony klimatu wydaje się zacieśnienie przez Niemcy więzi energetycznego partnerstwa właśnie z rosyjskimi władzami i firmami. Towarzyszy temu rozmaita współpraca (kapitałowa, technologiczna itd.) oraz wzajemne przenikanie się elit obu krajów. Charakterystyczną rolę odgrywa tu były kanclerz Gerhard Schröder, który po zakończeniu swojej kariery politycznej pełnił kierownicze funkcje w firmach związanych kapitałowo z działalnością Gazpromu, a aktualnie kieruje radą dyrektorów należącej do tego koncernu spółki Nord Stream 2 AG.

W opinii niektórych analityków w połączeniu z innymi działaniami podejmowanymi przez rosyjską firmę na polu pogłębiania energetycznej współpracy niemiecko-rosyjskiej w skrajnym wypadku mogłoby dojść do zaopatrywania naszego kraju właśnie poprzez wykorzystanie połączonych magistral NORD STREAM i OPAL [Paszyn 2015, s. 159].

Ponieważ ich powstanie umożliwia Rosjanom bezpośrednie dostarczanie „błękitnego paliwa” zachodnim odbiorcom (co zarazem redukuje tranzytową rolę magistrali jamalskiej i wspomniane atrybuty naszego bezpieczeństwa energetycznego), stąd też zgoda strategiczne znaczenie dla istniejących w tej mierze polskich interesów ma zablokowanie decyzji KE przyznającej Gazpromowi wyłączność na władanie rurociągiem OPAL.

## Podsumowanie

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań współczesności. Ponieważ niemalże od samego początku rewolucji przemysłowej fundament funkcjonowania gospodarki stanowi energetyka, wspomniane bezpieczeństwo państw i społeczeństw może mieć istotny wpływ na konkurencyjność i pozycję rynkową poszczególnych firm. Wystarczy wspomnieć o tym, że cena gazu w poważnym stopniu rzutuje na koszty produkcji stosowanych w rolnictwie nawozów czy też innych wytwarzanych w naszym kraju wyrobów chemicznych.

Władze państw dawnego bloku radzieckiego dostrzegają z niepokojem, że decyzje Komisji Europejskiej ułatwiają Gazpromowi prowadzenie ekspansji właściwie na całym obszarze Unii Europejskiej w sposób mogący zagrażać zwłaszcza ich interesom ekonomicznym i suwerenności energetycznej oraz zmniejszać znaczenie roli tranzytowej Polski czy Ukrainy. Sformułowanie przez ten organ nowych zasad dostępu do

korzystania z gazociągu OPAL ułatwia bowiem koncernowi stworzenie gazowego monopolu na skalę europejską oraz umożliwia władzom rosyjskim swobodniejsze niż dotąd wykorzystywanie gazu ziemnego jako skutecznego narzędzia nacisku ekonomicznego czy nawet politycznego.

W realiach otaczającego nas świata walka o zachowanie suwerenności energetycznej Polski oraz innych krajów regionu w dużej mierze przeniosła się obecnie na płaszczyznę prawnej oceny unijnych traktatów pod kątem zgodności zawartych w nich postanowień z decyzjami podjętymi przez KE w stosunku do rosyjskiego monopolisty gazowego. Ważnymi jego aktorami stały się ponadto poszczególne narodowe koncerny energetyczne, które zresztą (a nie rządy państw) także zawierają pomiędzy sobą wieloletnie kontrakty na dostawy gazu oraz powołują specjalne spółki (z wzajemnym udziałem tych podmiotów) w celu wykonywania postanowień umów.

Co ciekawe, postępowanie przed TSUE toczy się wbrew oficjalnym unijnym dokumentom czy deklaracjom decydentów politycznych na temat konieczności zapewnienia europejskiej solidarności i bezpieczeństwa energetycznego.

Realnymi efektami budowy europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego w regionie Środkowej i Wschodniej Europy jest więc wszczęcie postępowań sądowych dotyczących zgodności decyzji KE z obowiązkiem zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania Rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej i Wspólnoty Energetycznej.

Jak się wydaje, organy europejskie powinny nie tylko czuwać nad stanem respektowania postanowień zawartych we wspólnotowych traktatach, lecz także dążyć do wolnego handlu surowcami energetycznymi oraz nieprzerwanych ich dostaw. Bez zapewnienia tutaj odpowiednich standardów nie uda się bowiem zbudować na naszym kontynencie konkurencyjnego rynku energii, a tym samym stymulować konkurencyjności europejskich gospodarek. Nie można przy tym zapominać o wpływie ceny gazu oraz pewności jego dostaw na poziom życia poszczególnych społeczeństw.

Nie jest wiadome, czy unijny Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu podzieli opinię skarżących podmiotów o naruszeniu unijnych regulacji, jakkolwiek zarówno jego sędziowie (podobnie jak i sąd krajowy w Düsseldorfie) na razie zdecydowali o wstrzymaniu wykonania kwestionowanej przede wszystkim przez polską stronę decyzji Komisji Europejskiej.

Niewątpliwie Polska w ramach starań o zapewnienie sobie korzystnych relacji gazowych powinna rozważyć zasygnalizowanie Komisji Europejskiej, że konieczne są działania w celu wyegzekwowania od władz niemieckich poszanowania postano-

wienia TSUE. W dalszej perspektywie niezbędne wydaje się jednak podjęcie szerszych działań zmierzających do tworzenia instytucjonalnych zabezpieczeń suwerenności energetycznej w postaci budowy międzynarodowych łączników przesyłowych, poszerzania możliwości zakupu gazu skroplonego bądź też zwiększania wydobycia gazu ze źródeł krajowych. Działania te powinny korespondować z pozyskiwaniem i wdrażaniem rozwiązań technicznych prac racjonalizujących sposoby wykorzystywania posiadanych przez Polskę zasobów surowców energetycznych (w postaci zwłaszcza produkcji paliwa syntetycznego z węgla kamiennego czy też jego zgazowywania), które mogą zmniejszyć zależność od importu gazu ziemnego.

## Bibliografia

**Każmierczak T.W. (2008)**, *Bezpieczeństwo energetyczne: implikacje uzależnienia Polski od importu gazu ziemnego: (zarys problemu)*, Promotor, Warszawa.

**Kotłowski A. (2007)**, *Third-Party Access Rights in the Energy Sector: A Competition Law Perspective*, „Utilities Law Review”, Vol. 16, No. 3.

**Kraś I. (2011)**, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe im. Jana Długosza w Częstochowie”, Seria: Res Polticae; t. IV.

**Nowak B. (2010)**, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski w kontekście bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, Tom II, Bezpieczeństwo, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.

**Nowak B. (2012)**, *Gas market liberalization and energy security: legal and institutional aspects*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

**Olejarz L. (2011)**, *Trzeci Pakiet Energetyczny: szansa na uniknięcie kolejnego kryzysu gazowego?*, Część 1-2, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, nr 1-3.

**Paniuszkin W., Zygar M. (2008)**, *Gazprom: rosyjska broń*, Wydawnictwo W.A.B. Warszawa.

**Paszyn M. (2015)**, *Ekspansja Gazpromu na niemiecki rynek energetyczny w okresie rządów Angeli Merkel*, „Przegląd Zachodni”, nr 4.

**Rokiciński K., Szubrych T. (2010)**, *Gazociągi podmorskie w polityce bezpieczeństwa energetycznego północnej części Europy Środkowej*, [w:] P. Mickiewicz, P. Sokołowska (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

**Trusewicz I. (2017)**, *Ukraina pozywa Unię za OPAL*, „Rzeczpospolita”, 30 marca.

**Wojcieszak Ł. (2013)**, *Polska, Ukraina, Białoruś wobec problemu dostaw i tranzytu rosyjskiego gazu*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała.

**Wojtkowska-Lodej G. (2010)**, *Bezpieczeństwo energetyczne wyzwaniem regionalnym. Perspektywa Unii Europejskiej i krajów Europy Wschodniej – podsumowanie*, [w:] K. Falkowski, E. Teichmann (red.), *Reakcja na światowy kryzys gospodarczy i regionalny kryzys gazowy: Państwa bałtyckie i Europy Wschodniej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie Oficyna Wydawnicza, Warszawa.



**Wyciszkievicz E. (2008)**, *Rosyjski sektor naftowo-gazowy – uwarunkowania wewnętrzne i perspektywy rozwoju*, [w:] E. Wyciszkievicz (red.), *Geopolityka rurociągów: współzależność energetyczna a stosunki międzypaństwowe na obszarze postsowieckim*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa.

**Zaręba S. (2017)**, *Aktualna sytuacja prawna gazociągu OPAL*, „Biuletyn PISM”, nr 9 (1451), 26 stycznia.

## Bibliografia elektroniczna

**Komisja Europejska (2009)**, *Cf the European Commission's decision of 2009*; [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2009\\_opal\\_decision\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2009_opal_decision_de.pdf), [13.05.2017].

**Komisja Europejska (2016)**, *Comission Decision of 28.10.2016 on review of exemption of the Ostseepipeline-Anbindungsleitung from requirements of third party access and tariff regulation granted under Directive 2003/55/EC*, Brussels 28.10.2016, C(2016) 6950 final; [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3562\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3562_en.htm), [1.06.2017].

**Energy Steategy of Russia (2009)**, *Energy Steategy of Russia for the period up to 2030. Approved by Decree N° 1715-r of the Government of the Russian Federation*, 13 grudnia 2009; [http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030\\_\(Eng\).pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf), [11.06.2017].

**Komisja Europejska (2004)**, *European Comission, Study on Energy Supply and Geopolitisc, Final Report for DG TREN*, styczeń; [http://www.clingendaelenergy.com/inc/upload/files/Study\\_on\\_energy\\_supply\\_security\\_and\\_geopolitics.pdf](http://www.clingendaelenergy.com/inc/upload/files/Study_on_energy_supply_security_and_geopolitics.pdf), [21.05.2017].

**Jakóbk W. (2016 A)**, *Nord Stream 2 zagraża Polsce wrogim przejęciem rynku gazu*, *Biznes Alert*, 23 maja; <http://biznesalert.pl/jakobik-nord-stream-2-zagraza-polsce-wrogim-przejeciem-rynku-gazu/>, [5.06.2017].

**Jakóbk W. (2016 B)**, *Krytycy uniezależniania Polski od gazu z Rosji tracą argumenty*, *Biznes Alert*, 13 czerwca; <http://biznesalert.pl/jakobik-krytycy-uniezalezniania-polski-od-gazu-z-rosji-traca-agrumenty/>, [21.05.2017].

**Łoskot-Strachota A. (2017)**, *Gazociąg OPAL: kontrowersje dotyczące zasad wykorzystywania i kwestia bezpieczeństwa dostaw*, Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich,

17 stycznia; <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-01-17/gazociag-opal-kontrowersje-dotyczace-zasad-wykorzystywania-i>, [1.06.2017].

**Naftohaz (2017)**, *Naftogaz requests leave to intervene in the OPAL case initiated by PGNiG ST*; 1 marca; <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/FF8BE665665F161CC22580D600655C50?OpenDocument&year=2017&month=03&nt=News&>, [21.05.2017].

**Polityka (2017)**, *Nord Stream i OPAL. Nowa odsłona sporu*, 23 lutego; <http://www.dw.com/pl/nord-stream-i-opal-nowa-ods%C5%82ona-sporu/a-37609286>, [5.06.2017].

**Polska Agencja Prasowa (2017)**, *Litwa i Łotwa przyłączyły się do polskiej skargi do TSUE ws. Opalu*, 1 marca; <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,882399,litwa-i-lotwa-przylaczly-sie-do-polskiej-skargi-do-tsue-ws-opalu-.html>, [1.06.2017].

**Radio Maryja (2016)**, *Polski rząd zaskarżył do Trybunału decyzję KE ws. OPALU*, 16 grudnia; <https://www.radiomaryja.pl/informacje/polska-informacje/polski-rzadzaskarzyl-trybunalu-ue-decyzje-ke-ws-opalu/>, [21.05.2017].



**Magdalena Redo\***

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **Ocena skuteczności elastycznej linii kredytowej MFW we wzmacnianiu bezpieczeństwa finansowego polskiej gospodarki**

### **The Evaluation of the Effectiveness of the IMF's Flexible Credit Line in Strengthening the Financial Security of the Polish Economy**

**Abstract:** There is no doubt that the IMF's flexible credit line strengthened the credibility of the Polish economy in the toughest years of the crisis that started in 2008. The FCL enabled (for relatively low cost) to refinance the debts in Poland without a significant increase in the cost of capital observed in some countries. But the protracted use of the FCL led to costly delays in government's efforts in strengthening the stability and credibility of the Polish economy. FCL lowered vigilance, relaxed fiscal discipline, and thus reduced the economy's resilience to shocks and its future growth prospects. It made the investment's risk higher in Poland and consequently/simultaneously raised the market cost of capital. All that unfavourable factors have reduced the attractiveness and competitiveness of the Polish economy. The government bonds yield in Poland (and consequently the market cost of capital) is one of the highest in Central and Eastern Europe.

**Key-words:** financial security, international liquidity, financial stability, cost of capital, investment risk, flexible credit line, IMF, economic credibility

## **Wprowadzenie**

Celem opracowania jest analiza efektywności elastycznej linii kredytowej w Polsce w latach 2009–2017 – jednego z nowszych instrumentów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, mającego wzmacniać wiarygodność gospodarczą państw, ich

stabilność oraz odporność na szoki. W tym celu przeprowadzono studium literaturowe w poszukiwaniu ocen efektywności FCL oraz dokonano analizy porównawczej poziomu zabezpieczenia w postaci FCL (w stosunku do wielkości oficjalnych aktywów rezerwowych), kosztów posiadania FCL przez Polskę w latach 2009–2017 i zmian w poziomie rentowności skarbowych obligacji (na tle państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej) po uzyskaniu dostępu do FCL.

W dobie coraz liczniejszych i silniejszych powiązań międzynarodowych, w szczególności o charakterze finansowym (z uwagi na zasobność rynków finansowych), które przybierają coraz częściej formę uzależnień, kluczowe dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa stało się jego zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe [Redo, Siemiątkowski 2017]. Dynamicznie rosnące zapotrzebowanie na kapitał dla finansowania rozwoju gospodarczego i coraz wyższych długów w sytuacji niekontrolowanego rozwoju rynków finansowych żądnych i większych, i szybszych zysków oraz akceptujących coraz wyższe ryzyko wzbudza uzasadnione obawy o stabilność finansową nie tylko pojedynczych państw, ale także całej gospodarki światowej. Bez wątpienia pozytywnie należy ocenić wszelkie starania MFW o wzmacnianie globalnej stabilności finansowej, w szczególności o charakterze prewencyjnym – świat powinien przeznaczać więcej środków, by zapobiegać kryzysom, a mniej, by je łagodzić [Chojna-Duch 2012]. W związku ze skalą i tempem rozwoju finansowych powiązań międzynarodowych kolejne kryzysy będą mieć częściej charakter globalny, a ich łagodzenie przekraczać będzie możliwości finansowe pojedynczych organizacji międzynarodowych i rządów bogatych państw. Dlatego tak ważne jest stworzenie skutecznego globalnego systemu bezpieczeństwa finansowego (i ekonomicznego), przedkładającego interes globalny nad narodowy, co uniemożliwia wciąż ciągnący się od dekad problem braku gotowości opinii międzynarodowej [Moschella 2012], powodujący słabość instytucjonalną organizacji międzynarodowych, takich jak MFW (problem niedoszacowania siły głosów państw rozwijających się), i prowadzący do fragmentyzacji światowego systemu bezpieczeństwa [Wajda 2016], a przez to jego nieskuteczności. Do tego jednak potrzebna jest większa świadomość występowania dziś silnych i skomplikowanych zależności międzynarodowych oraz zagrożeń, jakie generują one dla stabilności i rozwoju całej gospodarki światowej, a więc i wszystkich poszczególnych państw [Redo 2017c], oraz roli działań o charakterze prewencyjnym warunkujących tempo tego rozwoju i zdolność do wpływania na jego przebieg.

## Dotychczasowe wykorzystanie instrumentu FCL

Elastyczna linia kredytowa (*Flexible Credit Line* – FCL) to jeden z instrumentów MFW wprowadzony w marcu 2009 r. w reakcji na kryzys z 2008 r. [IMF 2009a] i skierowany do państw z bardzo dobrymi fundamentami gospodarczymi i instytucjonalnymi, realizujących konsekwentną politykę gospodarczą i zobowiązujących się do jej kontynuowania. Nie jest to bowiem klasyczny kredyt, jak większość form wsparcia MFW, ale jedynie prawo do natychmiastowego, bezwarunkowego zadłużenia się państwa do wysokości przyznanego limitu wobec nagłej potrzeby. Narzędzie to ma więc charakter prewencyjny, wzmacniający zewnętrzną wypłacalność gospodarki, a przez to jej wiarygodność oraz stabilność, i dający w efekcie łatwiejszy oraz tańszy dostęp do kapitału w sytuacji podwyższonego ryzyka na światowych rynkach [IMF 2016a, Redo 2017c].

Elastyczna linia kredytowa została dotychczas przyznana tylko trzem państwom: Polsce, Kolumbii i Meksykowi. Polska i Kolumbia uzyskały dostęp do FCL w maju, a Meksyk – w czerwcu 2009 r. – i maj 2017 r. posiadają go nadal. Żadne z tych państw nie wykorzystało jak dotąd postawionych do ich dyspozycji środków w ramach linii, traktując ją jedynie jako ubezpieczenie przed zewnętrznymi zjawiskami kryzysowymi.

Meksyk jest posiadaczem linii o najwyższej dotąd wartości – zarówno nominalnie (62,4 mld SDR<sup>1</sup>, czyli ok. 88 mld dol.), jak i w relacji do kwoty udziałowej w MFW (w poszczególnych latach wartość FCL wahała się między 700 a 1500%<sup>2</sup> kwoty udziałowej Meksyku w MFW). Kolumbia z kolei ma względnie najniższą z całej trójki wartość FCL (obecnie 8,2 mld SDR) – jej wysokość oscylowała dotąd w granicach 300–900% jej kwoty udziałowej w MFW [szerzej por. Redo 2017c].

Warto zauważyć, że obecne (obowiązujące od połowy 2016 r.) dwuletnie linie dla Meksyku i Kolumbii opiewają na większe kwoty niż poprzednio, co – jak wskazują oba państwa – w sytuacji globalnej i regionalnej niepewności oraz wzrostu prawdopodobieństwa powtórzenia się epizodów wysokiej zmienności cen aktywów i obniżonej

1 SDR to międzynarodowa jednostka rozrachunkowa MFW przydzielana państwom członkowskim w zależności od wysokości wpłacanych składek członkowskich i będąca wymierną korzyścią z członkostwa w MFW [szerzej por. Redo, Siemiątkowski 2017]. Kurs SDR kształtuje się od początku 2015 r. na poziomie ok. 1,4 dol. (5–5,5 zł; wcześniej przez mniej więcej dekadę oscylował na poziomie 1,5–1,6 dol.; IMF 2017a).

2 Należy podkreślić, że w styczniu 2016 r. weszła w życie reforma kwot udziałowych w MFW [IMF 2010a], która wzmocniła rolę gospodarek wschodzących w tej organizacji (w szczególności Chin oraz w mniejszym stopniu Brazylii, Rosji i Indii). Dzięki temu cała czwórka należy dziś do 10 największych udziałowców MFW, na których przypada 55,4% kwot udziałowych i 52,7% głosów [szerzej por. Redo, Siemiątkowski 2017].

płynności ma im pomóc w utrzymaniu zaufania inwestorów [IMF 2016c, IMF 2016b]. W przeciwieństwie do tych państw Polska od 2015 r. zmniejsza rokrocznie zabezpieczenie w postaci FCL, pomimo utrzymujących się zewnętrznych ryzyk na podwyższonym poziomie – m.in. zagrożeń dla wzrostu gospodarczego i stabilności finansów publicznych oraz sektora bankowego ze strony strefy euro, w związku z prawdopodobnymi dalszymi podwyżkami stóp procentowych w USA, negocjacjami w sprawie brexitu czy napiętym kalendarzem wyborczym w Europie w 2017 r. [IMF 2017b, Redo 2017b].

## Elastyczna linia kredytowa MFW dla Polski

Pierwsza roczna elastyczna linia kredytowa dla Polski uzyskana w maju 2009 r. opiewała na kwotę 13,69 mld SDR (ok. 20,58 mld dol.), czyli dziesięciokrotność ówczesnej kwoty udziałowej Polski w MFW. W 2011 r. na wniosek Polski limit został podwyższony do ponad 19 mld SDR (ok. 30 mld dol., co stanowiło czternastokrotność kwoty udziałowej), a w 2013 r. do 22 mld SDR (ok. 34 mld dol.). Polska dopiero w 2015 r. (czyli po 6,5 roku posiadania) zaczęła ograniczać zabezpieczenie w postaci FCL, redukując limit do 15,5 mld SDR, w 2016 r. – do 13 mld SDR, a od 2017 r. do 6,5 mld SDR (ok. 8,8 mld dol., czyli 158,7% obecnej kwoty udziałowej). Aktualna wartość linii kredytowej w MFW stanowi 158,7% kwoty udziałowej Polski w MFW (wskutek okresowych korekt kwota udziałowa Polski w MFW wzrosła<sup>3</sup> z końcem stycznia 2016 r. do prawie 4,1 mld SDR – por. tab. 1).

Polska, mimo że nie skorzystała dotąd z przyznanego kredytu w ramach FCL, musi uiszczać coroczną opłatę za potencjalną dostępność do postawionych do jej dyspozycji środków MFW. W związku z dużą zmiennością limitu jej wysokość wahała się w latach 2009–2016 od 20,56 mln SDR do 76,28 mln SDR rocznie, czyli w zakresie 100–360 mln zł, obciążając jej sfinansowaniem budżet państwa. Opłata za 2017 r. (po uwzględnieniu zwrotu opłaty za rozwiązanie poprzedniej linii jeden dzień przed terminem zapadalności) wyniosła 12,35 mln SDR (ok. 68 mln zł) i jest istotnie niższa niż we wcześniejszych latach z uwagi na znacznie zredukowaną na wniosek Polski wartość obecnej FCL. Łączne koszty związane z utrzymaniem elastycznej linii kredytowej MFW wyniosły jak dotąd (w latach 2009–2017) 414,47 mln SDR, czyli ok. 2 mld zł (por. tab. 1).

---

<sup>3</sup> Por. przypis nr 2.

**Tabela 1. Charakterystyka elastycznej linii kredytowej z MFW dla Polski w latach 2009–2017**

lp.	data uruczo- mienia FCL	wartość FCL			okres trwania FCL	opłata roczna za gotowość <sup>1</sup>	kwota udziało- wa Polski w MFW
		mld SDR	mld dol. (ok.)	% kwoty udziało- wej		mld SDR	mld SDR
1.	6 V 2009	13,69	20,58	1000	1 rok	36,96	1,369
2.	2 VII 2010	13,69	20,43	1000	1 rok	20,56 <sup>2</sup>	1,369
3.	21 I 2011	19,166	30	1400	2 lata	60,87	1,369
	20 I 2012					59,27	
4.	18 I 2013	22	33,8	1303	2 lata	75,79	1,688
	17 I 2014					76,28	
5.	14 I 2015	15,5	23	918	2 lata	40,56	1,688
	13 I 2016 <sup>3</sup>	13	17,9	770		31,83	1,688
6.	13 I 2017	6,5	8,8	158,7	2 lata	12,35	4,095
						414,47	

1 opłata roczna pomniejszona o ewentualny zwrot nadpłaconej opłaty w związku z anulowaniem poprzedniej linii przed terminem zapadalności lub podwyższeniem udziałów członkowskich Polski w MFW

2 opłata za pół roku (od 2 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2011 r.)

3 na wniosek Polski po pierwszym roku umowy wartość FCL została obniżona z 15,5 do 13 mld SDR

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MFW [IMF 2009b; IMF 2010b; IMF 2011c; IMF 2013; IMF 2015; IMF 2017b] oraz Ministerstwa Finansów.

## Ocena skuteczności działania FCL

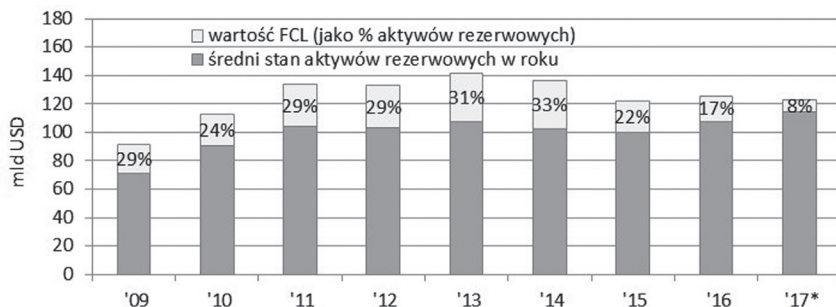
Wnioski z analiz MFW i banków centralnych poszczególnych państw wskazują na szczególnie pozytywne działanie stabilizujące pierwszych porozumień w ramach FCL, zwłaszcza w Kolumbii [IMF 2014; BRC 2011; IMF 2011b]. W Meksyku efekt był bardziej krótkotrwały i słabszy. W wypadku Polski, zdaniem MFW i polskiego rządu, obserwowany w następnych okresach wzrost napływu kapitału, umocnienie złotego, wzrost popytu na obligacje skarbowe, obniżenie ich rentowności oraz spreadów CDS były po części efektem uzyskania przez Polskę dostępu do FCL w maju 2009 r. [IMF 2014]. Należy jednak podkreślić, że poprawa w tym obszarze nie odbiegała od



tej obserwowanej w sąsiednich rozwijających się gospodarkach, które nie korzystały z FCL (np. w Czechach i na Węgrzech – zob. analiza porównawcza dla Polski, Czech i Węgier w IMF 2014) i była obserwowana od przełomu lutego i marca 2009 r., a więc zanim jeszcze Polska rozpoczęła starania o uzyskanie FCL (utworzonej zresztą przez MFW dopiero pod koniec marca 2009 r.). Trudno więc ocenić faktyczny wpływ FCL w wypadku Polski – choć zapewne gdyby nie ona ryzyko inwestycyjne w Polsce rynek wyceniałby wyżej [Redo 2017c].

W Polsce opinie na temat bilansu korzyści i kosztów posiadania FCL są podzielone<sup>4</sup>. Wydaje się bowiem, że tuż po wybuchu kryzysu w sytuacji znacznego wzrostu awersji do ryzyka na międzynarodowych rynkach finansowych i silnego odpływu kapitału z rynków wschodzących (w tym i Polski), FCL wzmacniała zewnętrzną wypłacalność polskiej gospodarki, zwiększając poziom zabezpieczenia ze strony powiększanych jednocześnie przez NBP oficjalnych aktywów rezerwowych w latach 2009–2014 średnio o 24–33% (rys. 1) i obniżając poziom premii za ryzyko, a tym samym koszty obsługi zadłużenia, nie tylko zagranicznego, i ułatwiając dostęp do finansowania.

**Rysunek 1. Wartość elastycznej linii kredytowej w stosunku do średniego w danym roku poziomu oficjalnych aktywów rezerwowych w Polsce w latach 2009–2017 (w mld dol. oraz jako odsetek oficjalnych aktywów rezerwowych)**



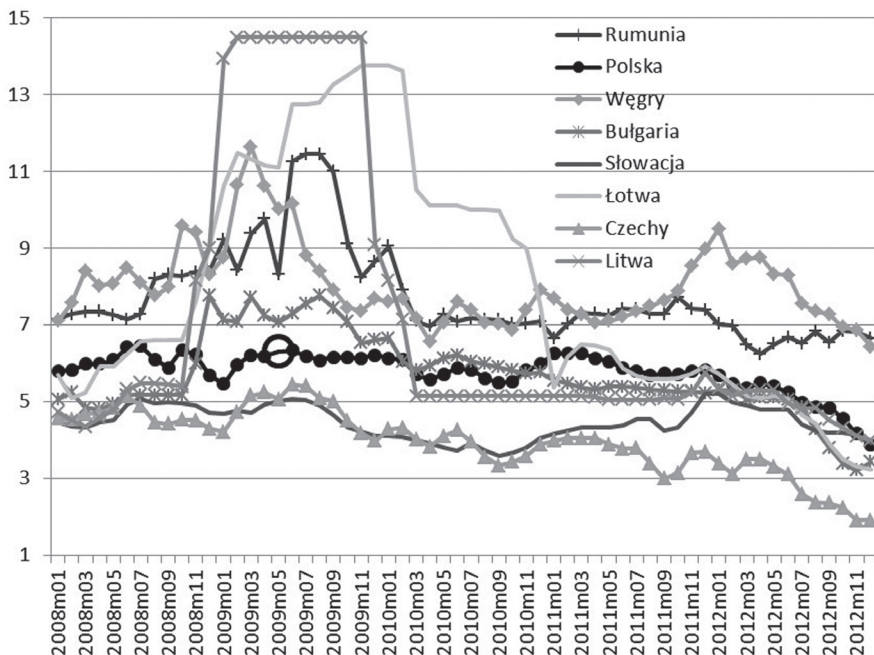
\* W 2017 r. wartość FCL została odniesiona do stanu oficjalnych aktywów rezerwowych z grudnia 2016 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP 2017 oraz IMF 2017c.

<sup>4</sup> Np. za przedłużeniem FCL w 2010 r. opowiadał się ówczesny premier Donald Tusk oraz były wiceminister finansów Stanisław Gomułka, a odmiennego zdania był ówczesny minister gospodarki Waldemar Pawlak oraz NBP (prezesem NBP był wtedy Sławomir Skrzypek; [wyborcza.pl 2010]), podczas gdy w 2013 r. ówczesny prezes NBP Marek Belka był nie tylko zwolennikiem samej FCL, ale i jej zwiększenia [biznes.onet.pl 2013].

FCL nie spowodowała wprowadzić obniżenia kosztu rynkowego kapitału w Polsce, w tym rentowności skarbowych obligacji (rys. 2), na pewno jednak przyczyniła się ona do zahamowania jego wzrostu (kółkiem zaznaczono moment uzyskania linii przez Polskę: maj 2009 r.).

**Rysunek 2. Rentowność dziesięcioletnich skarbowych obligacji w Polsce i wybranych państwach\* Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2008–2012 (w %)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat 2017a.

Bardziej trwały spadek rentowności obligacji skarbowych (i rynkowego kosztu kapitału) zaobserwowano zarówno w Polsce, jak i w całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej dopiero na przełomie lat 2011 i 2012. Należy podkreślić, że żadne z tych państw nie posiadało FCL (por. rys. 2).

Nic więc dziwnego, że w obliczu poprawy nastrojów inwestorów w sytuacji pewnego ustabilizowania się sytuacji w USA na międzynarodowych rynkach finansowych i w strefie euro pojawiły się wątpliwości co do zasadności ponoszenia corocznej nie-malej opłaty za gotowość w ramach FCL. Choć wydaje się ona niewysoka<sup>5</sup> w porów-

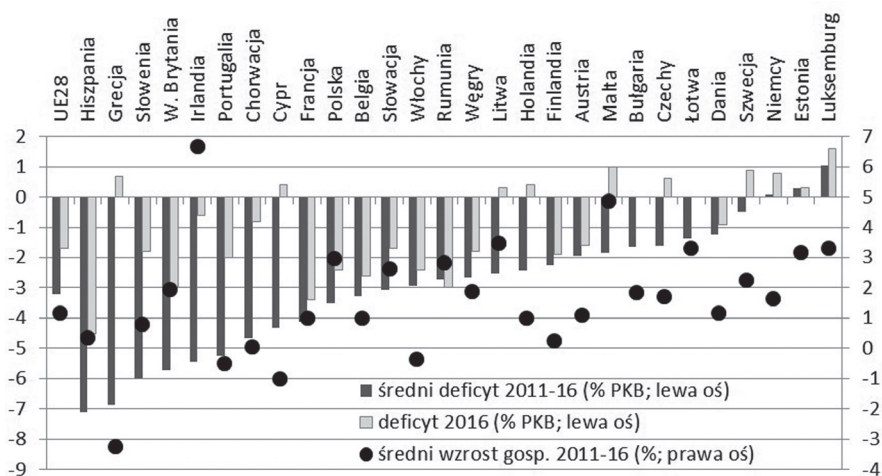
5 Marek Belka, uzasadniając w 2013 r. kolejne zwiększenie wartości FCL na lata 2013–2014, wskazywał, że koszty utrzymywania rezerw walutowych są trzykrotnie wyższe niż koszt posiadania FCL [biznes.onet.pl 2013].

naniu z kosztami sterylizacji<sup>6</sup> w wypadku posiadania alternatywnego zabezpieczenia w postaci wyższego poziomu rezerw walutowych (o niskiej dochodowości w obliczu utrzymujących się od jesieni 2008 r. wyjątkowo niskich stóp procentowych na świecie), zgodzić się należy z opinią MFW, że przedłużający się dostęp do FCL rodzi ryzyko wystąpienia zjawiska pokusy nadużycia (*moral hazard*), rozluźniającego dyscyplinę i osłabiającego wysiłki danego państwa na rzecz trwałego wzmacniania stabilności i wiarygodności gospodarczej, i może zachęcać inwestorów do podejmowania dodatkowych ryzyk [IMF 2014]. Do tej sytuacji – jak się wydaje – doszło niestety w Polsce, która na tle państw UE względnie łagodnie odczuła skutki kryzysu z 2008 r.: od 2010 r. miała średnio jeden z najwyższych wzrostów gospodarczych w Unii Europejskiej, a w 2009 r. jako jedyna nie odnotowała spadku PKB [Eurostat 2017c], a mimo to zamyka swe finanse jednymi z najwyższych deficytów (w latach 2011–2016 średnio na poziomie 3,5% PKB) obok niewypłacalnej Grecji, odciętych od rynkowego finansowania w dniu kryzysu Hiszpanii, Portugalii i Irlandii czy przeżywających silny bankowy kryzys Cypru i Słowenii oraz nieporównywalnie bardziej wiarygodnej Wielkiej Brytanii (por. rys. 3). Ponadto należy podkreślić, że w 2016 r. aż 10 państw UE wypracowało nadwyżkę budżetową, a dwa kolejne zrównoważyły budżet – wśród nich są Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa i Bułgaria.

Dlatego wraz ze wzrostem wydatków publicznych w Polsce od jesieni 2015 r. znaczenie FCL znowu się zwiększa. Pomimo posiadania FCL i niemałych rezerw walutowych rynkowy koszt kapitału w Polsce z miesiąca na miesiąc wzrasta i należy do najwyższych w regionie państw Europy Środkowo-Wschodniej [szerzej por. Redo 2017a]. Mimo tych zabezpieczeń polska gospodarka ponosi względnie wysokie koszty finansowania swego zadłużenia i rozwoju, co potwierdza m.in. wysoka i rosnąca (od wiosny 2015 r.) rentowność polskich obligacji skarbowych (rys. 4), będąca silną determinantą rynkowego kosztu kapitału w Polsce z uwagi na wielomiliardowe roczne emisje skarbowych obligacji – od lat o rocznej wartości nawet 180 mld zł [Redo 2017b].

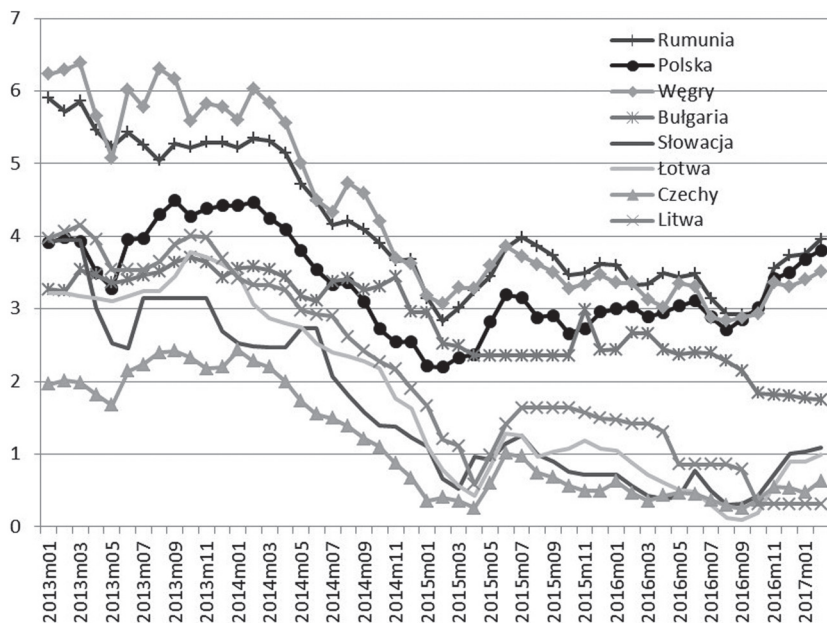
6 Koszty absorpcji płynności (koszty dyskonta i odsetek od emitowanych bonów pieniężnych oraz obligacji NBP) w związku z kilkukrotnym (5–7-krotnym) wzrostem od 2009 r. nadpłynności sektora bankowego w Polsce zwiększyły się nawet czterokrotnie względem wcześniejszych lat i kształtowały w okresie 2010–2014 na poziomie 2,6–4,5 mld zł rocznie [NBP 2007–2015]. Ich spadek w latach 2014–2015 jest w głównej mierze skutkiem obniżenia stopy referencyjnej – emisja bonów pieniężnych nie zmniejszyła się znacząco i utrzymuje na poziomie z lat 2010–2012 [szerzej por. Redo, Siemiątkowski 2017]. Głównym źródłem przyrostu rezerw walutowych w Polsce i tym samym kosztów sterylizacji był w ostatnich latach silny napływ funduszy unijnych, które Ministerstwo Finansów wymienia na złote w NBP [Redo 2013b].

Rysunek 3. Średnie saldo budżetowe (deficyt/nadwyżka general government; % PKB) a średni wzrost gospodarczy (%) w latach 2011–2016 w państwach UE w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat 2017b i Eurostat 2017c.

Rysunek 4. Rentowność dziesięcioletnich obligacji skarbowych w Polsce i wybranych państwach\* Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2013–2017 (w %)



\* państwa w legendzie uszeregowane są od najwyższej rentowności na koniec lutego 2017 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat 2017a.

Rentowność dziesięcioletnich polskich obligacji skarbowych należała w lutym 2017 r. do najwyższych wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej (obok rumuńskich i węgierskich) i jest ponad dwukrotnie wyższa niż bułgarskich, prawie czterokrotnie wyższa niż słowackich, słoweńskich i łotewskich, sześciokrotnie wyższa od czeskich i ponad dwunastokrotnie wyższa od litewskich (rys. 4), co oznacza, że koszty obsługi długu publicznego w Polsce są proporcjonalnie wielokrotnie wyższe niż w tych państwach. A dodatkowo powiększa je koszt posiadania elastycznej linii kredytowej MFW. Oczywiście – gdyby nie ona, rynkowy koszt kapitału w Polsce byłby zapewne jeszcze wyższy.

## Podsumowanie

Zarówno FCL, jak i podobne narzędzie, jakim jest PLL<sup>7</sup>, wydają się dobrym rozwiązaniem w sytuacji licznych i silnych powiązań międzynarodowych liczonych już nie tylko w setkach miliardów, lecz także bilionach dol. Ich stopień skomplikowania oraz wartość wciąż rosną i nawet dokapitalizowany ostatnio MFW nie będzie w stanie zaspokoić potrzeb finansowych wszystkich potrzebujących gospodarek przy następnym globalnym kryzysie finansowym. Dlatego więcej działań i środków finansowych powinno się skierować na wzmacnianie globalnej stabilności, zmniejszanie globalnych nierównowag i redukcję dysproporcji w poziomie ryzyka inwestycyjnego w poszczególnych gospodarkach. Nie od dziś wiadomo przecież, że taniej jest zapobiegać. Do tego potrzebna jest jednak większa solidarność międzynarodowa, przełamanie dotychczasowych międzynarodowych schematów decyzyjnych i podjęcie bardziej radykalnych działań na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa ekonomicznego na świecie, przedkładających interes globalny nad narodowe.

Zaletą FCL jest to, że po pierwsze, działa na rzecz wzmocnienia stabilności gospodarek rozwijających się, a więc i globalnego systemu, a po drugie, nie uszczupla zasobów MFW (przynajmniej jak dotąd). Oczywiście żadne rozwiązanie nie jest doskonałe. Od samego momentu wprowadzenia FCL pojawiały się głosy krytyki i konstruktywne sugestie, które mogłyby faktycznie wzmocnić jej stabilizujący efekt [Birdsall i in.

---

7 Ostrożnościowa Linia Płynnościowa (*Precautionary and Liquidity Line* – PLL) to instrument zbliżony do FCL, z tym że przeznaczony dla państw, które nie są w stanie wypełnić rygorystycznych kryteriów FCL [IMF 2011a, Gąsiorowski i in. 2012]. Obecnie PLL posiada jedynie Maroko [od sierpnia 2012 r.; IMF 2016d], a w okresie od stycznia 2011 r. do stycznia 2013 r. PLL miała również Macedonia [IMF 2016e].

2017]. Należy tu wskazać m.in. konieczność poprawy przejrzystości zasad kwalifikowalności do FCL i przewidywalności jej wyników, publikowania okresowo aktualizowanej listy państw kwalifikujących się do FCL, wzmacniania pozytywnego wizerunku na arenie międzynarodowej zarówno MFW (m.in. poprzez kontynuowanie reform instytucjonalnych), jak i państw realizujących odpowiedzialną politykę gospodarczą oraz wdrażających reformy wzmacniające ich stabilność gospodarczą i poprawiające perspektywy rozwojowe czy konieczność wprowadzenia czasowego ograniczenia dostępności do FCL, by zapobiec obserwowanemu w Polsce zjawisku pokusy nadużycia [Redo 2017c].

Bez wątpienia FCL przyczyniła się do wzmocnienia wiarygodności polskiej gospodarki w najtrudniejszych latach kryzysu, a dzięki temu ustabilizowania się międzynarodowych przepływów kapitału (sytuacji na rachunku finansowym w bilansie płatniczym) i w konsekwencji kursu złotego. Pozwoliło to na względnie swobodne rolowanie niemałego zadłużenia polskich podmiotów gospodarczych bez obserwowanego w niektórych państwach znaczącego wzrostu kosztu kapitału. Faktycznie koszt ubezpieczenia w MFW wydaje się niewysoki w porównaniu z kosztem utrzymania wyższego poziomu rezerw walutowych (zwłaszcza gdy uwzględni się również ich koszt alternatywny). Jednak polska gospodarka ponosi od 9 już lat ciężar finansowania obu tych zabezpieczeń, a mimo to koszt kapitału w Polsce należy do najwyższych wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej i w porównaniu z częścią z nich różnica jest znacząca (kilkukrotna). Co więcej, przedłużający się parasol ochronny MFW demotywuje rządy w Polsce do podjęcia działań na rzecz trwałego wzmacniania stabilności i wiarygodności polskiej gospodarki, usypia ich czujność (a także czujność rynków finansowych), rozluźnia dyscyplinę w finansach państwa, obniżając odporność gospodarki na szoki, ograniczając jej przyszłe możliwości rozwojowe, prowokując spekulantów i zwiększając ryzyko wystąpienia zjawiska *sudden stop* (naglego wyhamowania napływu kapitału zagranicznego), wzmagając ryzyko inwestycyjne w Polsce i zawyżając rynkowy koszt kapitału.

## Bibliografia

**BRC (2011)**, *Banco de la República Colombia*, Impacto Macroeconómico de la Línea de Crédito Flexible con el Fondo Monetario Internacional, March 11.

**Birdsall N., Rojas-Suarez L., Diofasi A. (2017)**, *Expanding Global Liquidity Insurance: Myths and Realities of the IMF's Precautionary Credit Lines*, „Center for Global Development Working Paper”, No. 449, February.

**Chojna-Duch E. (2012)**, *Challenges for the IMF during the financial crisis 2008–2012*, March, [http://economics.soc.uoc.gr/macro/docs/Year/2012/papers/paper\\_1\\_137.pdf](http://economics.soc.uoc.gr/macro/docs/Year/2012/papers/paper_1_137.pdf), [16.04.2017].

**Gąsiorowski P. (2012)**, red., *Międzynarodowy Fundusz Walutowy w reakcji na światowy kryzys finansowy i gospodarczy*, październik.

**IMF (2009a)**, *IMF Overhauls Lending Framework*, Press Release No. 09/85, March 24.

**IMF (2009b)**, *IMF Executive Board Approves US\$20.58 Billion Arrangement for Poland Under the Flexible Credit Line*, Press Release No. 09/153, May 6, 2009.

**IMF (2010a)**, *Fourteenth General Review of Quotas and Reform of the Executive Board*.

**IMF (2010b)**, *IMF Executive Board Approves US\$20.43 Billion Arrangement for Poland Under the Flexible Credit Line*, Press Release No. 10/276, July 2, 2010.

**IMF (2011a)**, *Precautionary and Liquidity Line*. Decision No. 15019-(11/112), adopted November 21, 2011.

**IMF (2011b)**, *Review of Flexible Credit Line and Precautionary Credit Line*.

**IMF (2011c)**, *IMF Executive Board Approves New Two-Year US\$30 Billion Flexible Credit Line Arrangement for Poland*, Press Release No. 11/15, January 21, 2011.

**IMF (2013)**, *IMF Executive Board Approves New Two-Year US\$33.8 Billion Flexible Credit Line Arrangement for Poland*, Press Release No. 13/17, January 18, 2013.

**IMF (2014)**, *The review of the Flexible Credit Line, the Precautionary and Liquidity Line, and the Rapid Financing Instrument — supplementary information*, January 27.

**IMF (2015)**, *IMF Executive Board Approves New Two-Year US\$23 Billion Flexible Credit Line Arrangement for the Republic of Poland*, No. 15/05 January 14, 2015.

**IMF (2016a)**, *The IMF's Flexible Credit Line (FCL)*, September 30.



**IMF (2016b)**, *IMF Country Report No. 16/137, Mexico. Arrangement under the flexible credit line and cancellation of current arrangement*, May 2016.

**IMF (2016c)**, *IMF Country Report No. 16/154, Colombia. Arrangement under the flexible credit line and cancellation of current arrangement*, June 2016.

**IMF (2016d)**, *IMF Executive Board Approves US\$3.47 billion for Morocco Under the Pre-cautionary and Liquidity Line*, Press Release No. 16/355, July 22.

**IMF (2016e)**, *Former Yugoslav Republic of Macedonia*. IMF Country Report No. 16/356, November 2016.

**IMF (2017b)**, *IMF Executive Board Approves New Two-Year €8.24 Billion Flexible Credit Line Arrangement for Poland*, Press Release No. 17/11, January 13.

**Moschella M. (2012)**, *Governing risk. The IMF and global financial crises*, Palgrave Macmillan, London.

**NBP (2007–2015)**, *Sprawozdania z działalności NBP za lata 2007–2015*.

**Redo M. (2013b)**, *Źródła pochodzenia rezerw walutowych – analiza przepływów międzynarodowych w Polsce pod kątem akumulacji aktywów rezerwowych*, „Zeszyty Naukowe WSB we Wrocławiu”, Nr 38.

**Redo M. (2017a)**, *Bezpieczeństwo finansów publicznych – wpływ ekspansji fiskalnej na poziom kosztu kapitału w Polsce na tle państw Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] A. Jackiewicz, A. Trzaskowska-Dmoch (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Uwarunkowania, procesy, skutki*, CeDeWu, Warszawa.

**Redo M. (2017b)**, *Analiza wrażliwości zapotrzebowania na aktywa rezerwowe w Polsce w latach 2004–2015 (w procesie recenzowania)*

**Redo M. (2017c)**, *Analiza przyczyn niskiego wykorzystania ubezpieczającej elastycznej linii kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego (w procesie recenzowania)*.

**Redo M., Siemiątkowski P. (2017)**, *Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.

**Wajda M. (2016)**, *Działalność stabilizacyjna Międzynarodowego Funduszu Walutowego w latach 2008–2014*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, Nr 266.



## Źródła elektroniczne

**biznes.onet.pl (2013)**, *Belka: elastyczna linia kredytowa z MFW tańsza niż utrzymywanie rezerw*, 24.07.2013, <http://biznes.onet.pl/waluty/wiadomosci/belka-elastyczna-linia-kredytowa-z-mfw-tansza-niz-utrzymywanie-rezerw/l3jcn>, [10.05. 2017].

**Eurostat (2017a)**, *Long term government bond yields*, [online], <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, [12.04.2017].

**Eurostat (2017b)**, *General government deficit/surplus*, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, [16.05.2017].

**Eurostat (2017c)**, *Real GDP growth rate*, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, [16.05.2017].

**IMF (2017a)**, *SDR Interest Rate Calculation*, [http://www.imf.org/external/np/fin/data/sdr\\_ir.aspx](http://www.imf.org/external/np/fin/data/sdr_ir.aspx), [18.05.2017].

**IMF (2017c)**, *IMF Financial Data Query Tool*, <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/query.aspx>, [12.03.2017].

**Ministerstwo Finansów**, <http://www.finance.mf.gov.pl>, [03–04.2017].

**NBP (2017)**, *Stan oficjalnych aktywów rezerwowych w latach 1993-2016*, [http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/aktywa\\_rezerwowe.html](http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/aktywa_rezerwowe.html), [17.02.2017].

**wyborcza.pl (2010)**, *Spór o kredyt z MFW: premier za przedłużeniem, minister gospodarki przeciw*, [http://wyborcza.pl/1,155287,7746535,Spor\\_o\\_kredyt\\_z\\_MFW\\_\\_premier\\_zo\\_przedluzeniem\\_\\_minister.html](http://wyborcza.pl/1,155287,7746535,Spor_o_kredyt_z_MFW__premier_zo_przedluzeniem__minister.html), [10.05.2017].

**Bianka Godlewska-Dzioboń\***

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Katedra Teorii Ekonimii

## **Techniczne uzbrojenie pracy a wydajność pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1993–2013**

### **Technical Devices and Labor Productivity in Central and Eastern Europe in 1993–2013**

**Abstract:** The subject of this study was an attempt to analyze the empirical relationship between technical devices and productivity in the countries of Central and Eastern Europe as well as analysis and evaluation of the performance of these countries against selected EU-15 countries between 1993 and 2013. The study was based on the Cobb-Douglas production function and it was carried out to show that the labor efficiency in analyzed countries was characterized by spatial differentiation. The link between the diversified technical devices and productivity in the highest developed countries of the European Union has been particularly observed over a period of twenty years. The obtained results were compared with similar results for Central and Eastern European countries. Studies have shown that as sectoral employment structures and production structures are adapted to higher-developed economies, implementing market mechanisms, strengthening the service sector as well as restricting to a great extent the agricultural and industrial sectors, the importance of technical labor as a determinant of output per worker has increased.

**Key-words:** labor efficiency, technical devices, TFP

## **Wprowadzenie**

W ostatnich kilkunastu latach kraje Europy Środkowo-Wschodniej przechodziły liczne procesy dostosowawcze – początkowo chodziło o dostosowanie do systemu ryn-

\* godlewsb@uek.krakow.pl

kowego, następnie kraje te weszły w nową fazę procesów dostosowawczych i integracyjnych na skutek uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Działania te zostały dodatkowo spotęgowane globalną tendencją do integracji gospodarek. Wiązało się to z koniecznością dostosowań zarówno w sferze handlowej, jak i w sferach regulacyjnej oraz instytucjonalnej. Ocenę tych zmian określa parametryzacja strukturalna efektywnościowa. Należy przy tym podkreślić, że zmiany zachodzące w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat skutkowały tym, że obecnie część światowej gospodarki nie ma fizycznego wymiaru. Połowa PKB oraz zatrudnienia przypada na sektor usług, w którego ramach czasem trudno jest dokonać precyzyjnych wyliczeń (np. w odniesieniu do branży doradczej czy finansowej). Szczególnego znaczenia nabiera w tym wypadku efektywne wykorzystanie zasobów pracy, czyli uzyskiwanie wysokiej wydajności pracy, która uznawana jest za jeden z najważniejszych parametrów rozwojowych gospodarki.

Celem artykułu jest analiza zależności pomiędzy technicznym uzbrojeniem pracy a wydajnością pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz analiza i ocena wydajności pracy w tych krajach na tle wybranych krajów UE-15. Okres badawczy obejmował lata 1993–2013<sup>1</sup>. W pracy podjęto także próbę identyfikacji determinantów wydajności pracy. Założony cel badawczy realizowano z wykorzystaniem metod studiów literatury przedmiotu, dedukcji, opisu oraz prostych technik statystycznych i wizualizacji. W artykule zaprezentowano ujęcie teoretyczne tematu oraz omówiono podstawowe determinanty wydajności pracy w podziale na bezpośrednio oraz pośrednio przyczyniające się do zmian jej poziomu i dynamiki. Dokonano także opisowych analiz przestrzennego zróżnicowania wydajności pracy i technicznego uzbrojenia pracy na poziomie poszczególnych gospodarek badanych krajów. Artykuł zawiera prezentację oszacowań parametrów funkcji produkcji Cobba-Douglasa oraz (bazujące na tych oszacowaniach) obliczenia łącznych produktywności czynników wytwórczych w badanych gospodarkach. W podsumowaniu przedstawiono najistotniejsze wnioski z prezentowanych rozważań.

<sup>1</sup> Okres badawczy 1993–2013 jest wynikiem badań naukowych prezentowanych w przygotowywanej przez autorkę niniejszej pracy dysertacji pt. „Tendencja sektorowej struktury zatrudnienia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej”, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2017.

## Wydajność pracy – przegląd literatury przedmiotu

W gospodarce rynkowej wydajność pracy jest traktowana jako jedna z najważniejszych miar określających poziom rozwoju gospodarczego oraz konkurencyjności przedsiębiorstw. Jej wpływ na zatrudnienie jest przedmiotem zainteresowania ekonomistów praktycznie od zarania nowożytnej ekonomii. Jednym z pierwszy ekonomistów, który podjął temat wydajności pracy w literaturze naukowej, był szkocki ekonomista A. Smith. Według Smitha „roczny produkt każdego narodu nie może wzrosnąć w swej wartości w inny sposób niż tylko poprzez wzrost liczby produktywnych pracowników lub przez wzrost ich siły produkcyjnej” [Krugman 1991]. D. Ricardo wykazał ponadto zależność pomiędzy wzrostem gospodarczym a produktywnością pracy. Jak wynikało z jego badań, nowe maszyny zapewniające większą produkcję mogą w sposób ujemny wpływać na pracowników, lecz niższe ceny dóbr wynikające z ich wprowadzenia mogą zwiększyć produkcję i zatrudnienie [Bożyk, Misala i Puławski 2002, s. 49]. Na gruncie tej koncepcji B. Ohlin i P.A. Samuelson przedstawili swoją teorię obfitości zasobów, w której ramach uznali, że ziemia, praca i kapitał kształtują wzrost gospodarczy. R.F. Harrod i E.D. Domar badali natomiast zależność między dynamiką wzrostu gospodarczego a stopą inwestycji, biorąc przy tym pod uwagę kapitałochłonność i wydajność [Nazarczuk 2013]. Kolejni ekonomiści podtrzymywali postawioną tezę, uzupełniając ją o własne wnioski. W.J. Baumoli i A.S. Blinde [2000] utrzymywali, że w długim okresie nawet niewielkie zmiany w stopie wzrostu wydajności pracy, podobnie jak zmiany stopy procentowej, mogą istotnie wpłynąć na wzrost poziomu zamożności społeczeństwa. Podkreślili oni również wpływ wzrostu wydajności na redukcję ubóstwa, zdolności państwa do finansowania edukacji, służby zdrowia oraz ochrony środowiska. Istotną rolę przypisywał wydajności również P. Krugman, wskazując na jej kluczowe znaczenie w długim okresie. Ekonomista ten wykazał, że zdolność poszczególnych gospodarek do poprawy jakości życia uzależniona jest właśnie od zdolności tych krajów do powiększania produktu na pracującego. Ciekawe podejście dotyczące wydajności pracy stanowi sformułowana na gruncie ekonomii neoklasycznej teoria wzrostu gospodarczego. Określa ona wpływ wydajności pracy na zatrudnienie, który zależy od poziomu rozwoju kraju i otwarcia gospodarki. W myśl tej tezy wydajność pracy szybciej rośnie w krajach rozwijających się niż uprzemysłowionych, co wynika m.in. z transferu technologii i importu kapitału. Może to prowadzić do bezzatrudniowego wzrostu gospodarczego. Popyt na pracę ogranicza bowiem większa dostępność kapitału i upowszechnianie się kapitałochłonnych technologii tworzonych w kra-

jach uprzemysłowionych, w których kapitał jest stosunkowo tani. Współcześnie proces ten pogłębia globalizacja wyrażająca się intensyfikacją przepływów kapitału, towarów, usług i technologii. Podobnie do kwestii wydajności pracy podchodzili ekonomiści M.E. Porter i C.H.M. Ketels [2003, s. 11], którzy podkreślali, że wydajność, mierzona jako wartość dóbr i usług przypadająca na jednostkę wykorzystywanych zasobów pracy, stanowi podstawową determinantę standardu życia i bogactwa danego kraju. Analizy związane z wydajnością pracy w dalszym ciągu stanowią jedno z głównych zagadnień w ramach badań nad wzrostem i rozwojem gospodarczym.

Istnieje wiele sposobów określenia czynników wydajności pracy i podstaw ich klasyfikacji. Kryteria klasyfikacji zależne są od celu badań i ich uwarunkowań. Ekonomiczna wydajność pracy stanowi wartość produkcji przypadającej na jednostkę czasu pracy zatrudnionych osób, tj. na godzinę, dzień, miesiąc, rok lub jest przedstawiana jako wartość produkcji bądź usług przypadających na jednego pełnozatrudnionego pracownika. Na poziomie makro wydajność pracy jest mierzona stosunkiem dochodu narodowego *per capita* i stanowi ważny wskaźnik rozwoju gospodarki [Słownik ekonomiczny... 1996]. Przy tak zdefiniowanej wydajności pracy można określić determinanty jej zmian. Jednym z podstawowych czynników wpływających na dynamikę i zmianę wydajności pracy jest poziom technicznego uzbrojenia pracy, będący skutkiem akumulacji kapitału rzeczowego oraz poziomu produktywności czynników produkcji. Czynniki te określa neoklasyczna funkcja produkcji typu Cobb-Douglasa, która jest najczęściej wykorzystywaną metodą określenia determinantów zarówno w analizach teoretycznych, jak i empirycznych. Wśród najistotniejszych czynników o charakterze pośrednim wymienia się poziom kapitału ludzkiego. Wynika to z jego wpływu na zmiany technologiczne oraz innowacyjność. Istotny wpływ, obok poziomu kapitału ludzkiego, ma poziom działalności badawczo-rozwojowej (B+R), która obejmuje pracę twórczą podejmowaną w sposób systematyczny w celu zwiększenia zasobów wiedzy, w tym wiedzy o człowieku, kulturze i społeczeństwie, oraz wykorzystanie tych zasobów wiedzy do tworzenia nowych zastosowań [Sawicki 2015].

## Metoda badawcza

W literaturze przedmiotu prowadzone są badania nad związkiem między technicznym uzbrojeniem pracy a dynamiką wydajności pracy. Do określenia tego związku można wykorzystać funkcję produkcji Cobb-Douglasa:

$$Y_{it} = A_{it} K_{it}^{\alpha} L_{it}^{1-\alpha}$$

gdzie:

$Y_{it}$  – wielkość produkcji w  $i$ -tym kraju w  $t$ -tym roku,

$A_{it}$  – TFP (*total factor productivity*) – łączna produktywność czynników wytwórczych w  $i$ -tym kraju w  $t$ -tym roku,

$K_{it}$  – wielkość kapitału rzeczowego w  $i$ -tym kraju w  $t$ -tym roku,

$L_{it}$  – liczba pracujących w  $i$ -tym kraju w  $t$ -tym roku,

$\alpha$  – elastyczność produkcji względem nakładów kapitału rzeczowego lub udział nakładów kapitałowych w produkcji:  $\alpha \in (0,1)$ .

Po podzieleniu równania (1) przez  $L_{it}$  otrzymujemy funkcję wydajności pracy uzależnioną od technicznego uzbrojenia pracy:

$$y_{it} = A_{it} k_{it}^{\alpha}$$

gdzie:

$y_{it}$  – wydajność pracy w  $i$ -tym kraju w  $t$ -tym roku,

$k_{it}$  – techniczne uzbrojenie pracy w  $i$ -tym kraju w  $t$ -tym roku,

a następnie po zlogarytmowaniu funkcję (2) można zapisać następująco:

$$\ln y_{it} = \alpha_0 + \alpha \ln k_{it}$$

gdzie:

$$\alpha_0 = \ln A_{it}$$

Funkcję (2) można rozszerzyć o efekt dywersyfikacji stałej i zapisać w postaci [Mroczek i Tokarski 2014, s. 254–255]:

$$\ln y_{it} = \alpha_0 + \sum_{j=2} \gamma_j d_j + \alpha \ln k_{it}$$

gdzie:

$\gamma_j$  – zmienne zerojedynkowe dla  $j$ -tej gospodarki niebazowej,

$d_j$  – parametry stanowiące korekty stałej  $\alpha_0$  dla  $j$ -tej gospodarki niebazowej.

Równanie (5) opisuje zróżnicowanie zasobów kapitału rzeczowego przypadających na jednego pracującego jako jedną z ważniejszych determinantów zróżnicowania wydajności pracy.

## **Analiza empiryczna zależności pomiędzy technicznym uzbrojeniem pracy a wydajnością pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz analiza i ocena wydajności pracy tych krajów na tle wybranych krajów UE-15**

Badania empiryczne zostały przeprowadzone dla dziesięciu krajów Europy Środkowo-Wschodniej (Bułgaria, Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Rumunia, Słowenia i Słowacja). Dane pochodzą z bazy statystycznej Eurostat i dotyczą okresu 1993–2013. Jako benchmark, czyli punkt odniesienia służący do pogłębionych rozważań, wprowadzono – dla porównywalnego okresu – ewolucję rozpatrywanych wskaźników rynku pracy w krajach UE-15.

Wyniki estymacji równania (5) metodą najmniejszych kwadratów (MNK) dla danych rocznych w dziesięciu badanych krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1993–2013 zostały podsumowane w tabeli 1. Zawarte oszacowania pozwoliły sformułować następujące wnioski:

1. gospodarkę bazową stanowiła gospodarka rumuńska, którą można uznać za najbardziej nietypową spośród badanych krajów Europy Środkowo-Wschodniej;
2. techniczne uzbrojenie pracy wyjaśniało zróżnicowanie wydajności pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1993–2013 jedynie w ok. 12,5%. Warto podkreślić, że w wypadku wysoko rozwiniętych krajów Unii Europejskiej wskaźnik ten dochodził do prawie 90%. W wypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej w ciągu analizowanych dwudziestu lat o zmianach wydajności pracy nie decydowało zróżnicowanie technicznego uzbrojenia pracy, lecz inne czynniki, takie jak zmiany strukturalne, zmiany rodzaju produkcji czy zmiany organizacji pracy;
3. elastyczność wydajności pracy względem technicznego uzbrojenia pracy wyniosła ok. 0,266 i była to istotna statystycznie zależność dodatnia;
4. siła oddziaływania technicznego uzbrojenia pracy na wydajność pracy była niższa niż uzyskana w badaniach przeprowadzonych przez R.M. Solowa [1957]. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej zróżnicowanie nakładów kapitału na pracującego w sposób istotny statystycznie determinowało zróżnicowanie produktu na pracującego, tj. zwiększenie/ zmniejszenie technicznego uzbrojenia pracy o 10% zwiększało/zmniejszało wydajność pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1993–2013 średnio o 2,66%;

Tabela 1. Wyniki estymacji panelowej metodą MNK równania (5) dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1993–2013

Zmienne	Współczynnik	t-Studenta	Wartość p
$\alpha_0$	2,404	5,254	0,000***
$d_1$	-0,413	-2,468	0,014**
$d_2$	-0,513	-1,884	0,061*
$d_3$	-0,416	-1,985	0,049**
$d_4$	-0,458	-2,742	0,007***
$d_5$	-0,532	-2,998	0,003***
$d_6$	-0,198	-0,918	0,360
$d_7$	-0,382	-2,007	0,046**
$d_9$	-0,049	-0,195	0,849
$d_{10}$	-0,255	-1,221	0,223
A	0,266	1,766	0,079*
Średnia arytmetyczna zmiennej zależnej	3,028	Odchylenie standardowe zmiennej zależnej	0,579
Suma kwadratów reszt	58,313	Błąd standardowy reszt	0,541
Współczynnik determinacji R-kwadrat	0,167	Skorygowany R-kwadrat	0,125
$F(10, 199)$	3,985	Wartość p dla testu F	0,000
Logarytm wiarygodności	-163,443	Kryterium informacyjne Akaikego	348,887
Kryterium bayesowskie Schwarz	385,705	Kryterium Hannana-Quinna	363,771
Autokorelacja reszt – rho1	0,059	Statystyka Durbina-Watsona	1,807
Liczba obserwacji		210	

Objaśnienia:  $d_1$  – Bułgaria,  $d_2$  – Czechy,  $d_3$  – Estonia,  $d_4$  – Łotwa,  $d_5$  – Litwa,  $d_6$  – Węgry,  $d_7$  – Polska,  $d_8$  – Rumunia,  $d_9$  – Słowenia,  $d_{10}$  – Słowacja; (\*\*\*), (\*\*), (\*) – zmienne istotne statystycznie odpowiednio na 1%, 5% i 10% poziomie istotności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

- na podstawie wartości statystyk t-Studenta przy zmiennych zerojedynkowych można wnioskować, że funkcje wydajności pracy – poza gospodarkami



Litwy, Słowacji i Słowenii – są istotnie statystycznie zróżnicowane regionalnie w przekroju badanych państw; oznacza to, że reakcja wydajności pracy na zmiany technicznego uzbrojenia pracy w pozostałych sześciu krajach, tj. Estonii, Czechach, Bułgarii, Polsce, na Łotwie i Węgrzech, była odmienna od tej reakcji w gospodarce rumuńskiej (gospodarka bazowa), litewskiej, słowackiej i słoweńskiej;

6. na podstawie estymowanych parametrów  $\alpha_0$  i  $d_j$  można wnioskować, że przy założeniu zerowego rocznego przyrostu technicznego uzbrojenia pracy w gospodarce rumuńskiej wystąpi wzrost wydajności pracy o ok. 2,4%; najbardziej podobne skutki braku wzrostu zasobu kapitału na pracującego powinny wystąpić w gospodarkach słowackiej (wzrost o ok. 2,4%), litewskiej i słoweńskiej (wzrost o 2,1%), bułgarskiej, estońskiej i polskiej (wzrost o ok. 2,0%), a najmniejszy wzrost wydajności pracy – w gospodarkach węgierskiej, czeskiej i łotewskiej (wzrost o ok. 1,9%).

**Tabela 2. Wyniki estymacji panelowej metodą MNK równania (5) dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1997–2013**

Zmienna objaśniająca	1997–2013	
	nie	tak
$\alpha_0$	0,993*** (7,501)	1,085*** (5,759)
Lnk	0,550*** (15,220)	0,594*** (9,588)
R-kwadrat	0,580	0,817
Skorelowany R-kwadrat	0,577	0,806
Liczba obserwacji	170	170

Objaśnienia: w nawiasach poniżej oszacowań parametrów znajdują się statystyki t-Studenta; (\*\*\*) – zmienne istotne statystycznie na 1% poziomie istotności.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wyniki estymacji równania (5) metodą najmniejszych kwadratów dla danych rocznych w badanych krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1997–2013 zostały podsumowane w tabeli 2. Pokazują one związek między zróżnicowaniem technicznego uzbrojenia pracy a wydajnością pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej po wyłączeniu z analizy danych za lata 1993–1996, które najsilniej wiązały się z transformacją społeczno-gospodarczą. Zestawione oszacowania pozwoliły sformułować następujące wnioski:

1. gospodarkę bazową stanowiła gospodarka rumuńska, którą można uznać za najbardziej nietypową wśród badanych krajów Europy Środkowo-Wschodniej;
2. techniczne uzbrojenie pracy wyjaśniało zróżnicowanie wydajności pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1997–2013 od ok. 57,7% (bez efektu dywersyfikacji stałej) do ok. 80,6% (z efektem dywersyfikacji stałej). Po wyłączeniu z analizy lat 1993–1996, które w dużej mierze pokrywały się z okresem transformacji ustrojowej, w wypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej znacznie wzrosło znaczenie ilości nakładów kapitału rzeczowego przypadających na pracującego w kształtowaniu w tym regionie wydajności pracy, jednak na poziom wydajności pracy wciąż miała znaczny wpływ inne czynniki niż zróżnicowanie technicznego uzbrojenia pracy;
- 3) elastyczność wydajności pracy względem technicznego uzbrojenia pracy wyniosła ok. 0,594 i była to istotna statystycznie zależność dodatnia;
- 4) w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zróżnicowanie nakładów kapitału na pracującego w sposób istotny statystycznie determinowało zróżnicowanie produktu na pracującego, tj. zwiększenie/zmniejszenie technicznego uzbrojenia pracy o 10% zwiększało/ zmniejszało wydajność pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1997–2013 średnio o 5,94%.

**Tabela 3. Wyniki estymacji panelowej metodą MNK równania (5) dla krajów UE-15 w latach 1993–2013**

Zmienna objaśniająca	Okres			
	1993–2013		1997–2013	
Efekt dywersyfikacji stałej	nie	tak	nie	tak
$\alpha_0$	–0,396* (–1,950)	0,775*** (4,033)	–0,407* (–1,748)	1,722*** (10,69)
Lnk	0,874*** (22,700)	0,733*** (20,47)	0,878*** (19,96)	0,557*** (18,58)
R-kwadrat	0,622	0,960	0,612	0,980
Skorygowany R-kwadrat	0,621	0,958	0,610	0,979
Liczba obserwacji	315	315	255	255

Objaśnienia: w nawiasach poniżej oszacowań parametrów znajdują się statystyki t-Studenta; (\*\*\*) – zmienne istotne statystycznie na 1% poziomie istotności.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wyniki estymacji równania (5) metodą najmniejszych kwadratów dla danych rocznych w krajach UE-15 w latach 1993–2013 zostały podsumowane w tabeli 3. Pokazują one związek między zróżnicowaniem technicznego uzbrojenia pracy a wydajnością pracy w najwyżej rozwiniętych krajach Unii Europejskiej w okresie 20 lat, a także po wyłączeniu z analizy danych za lata 1993–1996. Uzyskane wyniki porównano z analogicznymi wynikami dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a zestawione oszacowania pozwoliły sformułować następujące wnioski:

1. gospodarkę bazową stanowiła gospodarka luksemburska, którą można uznać za najbardziej nietypową wśród badanych państw UE-15;
2. techniczne uzbrojenie pracy wyjaśniało zróżnicowanie wydajności pracy w krajach UE-15 w latach 1993–2013 od ok. 62,1% (bez efektu dywersyfikacji stałej) do ok. 95,8% (z efektem dywersyfikacji stałej). W latach 1997–2013 nakłady kapitałowe wyjaśniały od ok. 61,0% do ok. 97,9% zróżnicowania produktu przypadającego na pracującego. Po wyłączeniu z analizy lat 1993–1996, w przypadku krajów UE-15 nie zauważono wyraźnej zmiany w stopniu determinowania wydajności pracy przez techniczne uzbrojenie pracy. W wypadku krajów UE-15 inne czynniki niż techniczne uzbrojenie pracy wyjaśniały od ok. 3% do ok. 40% zróżnicowania wydajności pracy.
3. w latach 1993–2013 elastyczność wydajności pracy względem technicznego uzbrojenia pracy w krajach UE-15 wyniosła ok. 0,733 (z efektem dywersyfikacji stałej) i była to istotna statystycznie zależność dodatnia. Podobnie istotna statystycznie była zależność estymowana dla lat 1997–2013 – w tym wypadku elastyczność wynosiła ok. 0,557 (z efektem dywersyfikacji stałej);
4. w krajach UE-15 zróżnicowanie nakładów kapitału na pracującego w sposób istotny statystycznie determinowało zróżnicowanie produktu na pracującego, tj. zwiększenie/zmniejszenie technicznego uzbrojenia pracy o 10% zwiększało/zmniejszało wydajność pracy w krajach UE-15 w latach 1993–2013 średnio o 7,33%, natomiast po wykluczeniu z analizy okresu 1993–1996 elastyczność ta wyniosła 5,57%.

## Wnioski

Porównując wyniki estymacji dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE-15 (tab. 1–3), można zauważyć istotne różnice w sile oddziaływania technicznego uzbrojenia

pracy na wydajność pracy. W latach 1993–2013 (cały okres badawczy) zróżnicowanie technicznego uzbrojenia pracy odpowiadającego za wydajność pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej stanowiło jedynie 13% tego zróżnicowania zaobserwowanego w krajach UE-15. Siła oddziaływania nakładów kapitałowych na pracującego na wydajność pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej stanowiła ok. 36% analogicznej siły oddziaływania w krajach UE-15. W latach 1997–2013 (wyłączony z analizy okres 1993–1996) zróżnicowanie technicznego uzbrojenia pracy opisywało wydajność pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w ok. 82% tej zależności, która była właściwa dla krajów UE-15. Siła oddziaływania technicznego uzbrojenia pracy na wydajność pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej stanowiła ok. 107% analogicznej siły oddziaływania w krajach UE-15. Można zatem stwierdzić, że w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w miarę dostosowania sektorowych struktur zatrudnienia i struktur produkcji do wyżej rozwiniętych gospodarek, wdrażania mechanizmów rynkowych, umacniania się sektora usługowego oraz ograniczania znaczenia sektora rolniczego i przemysłowego wzrastało znaczenie technicznego uzbrojenia pracy jako determinanty produkcji przypadającej na pracującego. Wzrastała także siła oddziaływania technicznego uzbrojenia pracy na wydajność pracy, która w okresie „potransformacyjnym” była nawet większa niż w krajach UE-15.

## Bibliografia

**Baumol W.J., Blinde A.S. (2000)**, *Microeconomics: Principles and Policy*, W.B. Saunders, St. Louis.

**Bożyk P., Misala J., Puławski M. (2002)**, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa.

**Dowigałło Z. (red.) (1996)**, red. Z., *Słownik ekonomiczny dla przedsiębiorcy*, Wydawnictwo Znicz, Szczecin.

**Krugman P. (1991)**, *Increasing Returns and Economic Geography*, „Journal of Political Economy”, vol. 91, nr 3.

**Mroczek K., Tokarski T. (2014)**, *Efekt grawitacyjny i techniczne uzbrojenie pracy a różnicowanie wydajności pracy w krajach UE*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, vol. XCIII, nr 93.

**Nazarczuk J.M. (2013)**, *Potencjał rozwojowy a aktywność inwestycyjna województw i podregionów Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.

**Porter M.E., Ketels C.H.M. (2003)**, *UK Competitiveness: Moving to the Next Stage*, „DTI Economics Paper”, nr 3, Economic & Social Research Council, May.

**Sawicki L. (2015)**, *Kształtowanie wydajności pracy w Polsce na początku XXI wieku*, „Przedsiębiorstwo i Region”, nr 7.

**Solow R.M. (1957)**, *Technical Change and the Aggregate Production Function*, „The Review of Economics and Statistics”, vol. 39, nr3.